

El gasto público social frente a la infancia

ANÁLISIS DEL PROGRAMA JUNTOS Y DE LA OFERTA Y
DEMANDA DE SERVICIOS ASOCIADAS A SUS CONDICIONES

Lorena Alcázar

Edición en español, diciembre 2009

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. Del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Teléfono: 264-1780

© Niños del Milenio
E-mail: ninosdelmilenio@grade.org.pe
Web: www.ninosdelmilenio.org

ISBN: 978-9972-615-50-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-15485

Impreso en el Perú
Primera edición

Edición y corrección de estilo: Virginia Rey-Sánchez
Foto de Carátula: Raúl Egúsquiza / Niños del Milenio

Impresión: EDICIONES NOVA PRINT S.A.C

Ejemplares de esta publicación se encuentran en la Biblioteca Nacional del Perú.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción, copia o traducción total o parcial de esta publicación sin permiso previo de Niños del Milenio. Sin embargo, se permite la reproducción para uso educativo o investigación, sin fines comerciales, siempre que se avise a los editores y se indique la fuente.

ALCÁZAR, Lorena

El gasto público social frente a la infancia: análisis del Programa Juntos y de la oferta y demanda de servicios asociadas a sus condiciones / Lorena Alcázar. Lima: GRADE; Niños del Milenio, 2009.

PROGRAMAS SOCIALES / PROGRAMA DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA/ GASTO SOCIAL / NIÑOS / EDUCACIÓN / SALUD / POBREZA

Índice

Sobre Niños del Milenio	7
Resumen	9
Agradecimientos	11
La autora	12
Capítulo I: Introducción	13
Capítulo II: Enfoque metodológico y fuentes de información del estudio	19
Capítulo III: El Programa JUNTOS: características generales, presupuesto y transferencias a los sectores	23
III.1 Breve descripción del Programa JUNTOS	23
III.2 Evolución y estructura del presupuesto del programa y de las transferencias a los sectores	28
Capítulo IV: Los estudios de caso: características de los hogares, ingresos, gastos y percepciones acerca del programa JUNTOS	39
IV.1 Los estudios de caso: Los distritos de Vinchos y Santo Toribio	39
IV.2 Ingresos, gastos y usos de las transferencias del Programa JUNTOS	42

IV.3	Toma de decisiones en el hogar	43
IV.4	Características de la organización de JUNTOS en Vinchos	44
IV.5	Conocimientos y percepciones de las beneficiarias sobre JUNTOS	46

Capítulo V: La oferta y la demanda de servicios de salud asociadas a las condiciones de JUNTOS: Los casos de Vinchos y Santo Toribio		51
V.1	Características generales de los establecimientos de salud	51
V.2	Demanda de los servicios de salud asociada a las condiciones del Programa JUNTOS	52
V.3	Oferta de los servicios de salud asociada a las condiciones de JUNTOS	57
V.4	Conclusiones sobre posibles efectos en la oferta y demanda de los servicios de salud asociadas a las condiciones de JUNTOS	65

Capítulo VI: La oferta y la demanda de servicios educativos asociadas a las condiciones de JUNTOS: Los casos de Vinchos y Santo Toribio		67
VI.1	Características generales de las escuelas de la muestra	67
VI.2	Demanda de los servicios educativos asociada a las condiciones del Programa JUNTOS	68
VI.3	Oferta de los servicios educativos asociada a las condiciones del Programa JUNTOS	72

Capítulo VII: Conclusiones y recomendaciones	81
---	----

Referencias	89
--------------------	----

Sobre Niños del Milenio/Young Lives

Niños del Milenio es un innovador proyecto internacional de investigación a largo plazo que estudia la naturaleza cambiante de la pobreza infantil. Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, sigue el desarrollo de 12 000 niñas y niños de Etiopía, India (Andra Pradesh), Perú y Vietnam por medio de investigaciones cuantitativas y cualitativas durante un período de 15 años (2000-2015). El proyecto busca:

- Mejorar la comprensión de las causas y consecuencias de la pobreza infantil y examinar de qué manera las políticas públicas afectan el bienestar de niñas y niños.
- Proporcionar información útil para el desarrollo y la implementación de futuras políticas y prácticas que reducirán la pobreza infantil.

En Niños del Milenio coordinan instituciones de investigación y gobiernos de los cuatro países del estudio, la Universidad de Oxford, Open University, otras universidades del Reino Unido y Save the Children UK.

Niños del Milenio es financiado principalmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) para el beneficio de los países en vías de desarrollo. Estudios secundarios son financiados por la Fundación Bernard van Leer y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Perú, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en Etiopía, y Oak Foundation.

Los puntos de vista expresados en este documento son de la autora y no necesariamente expresan los de Niños del Milenio, la Universidad de Oxford, DFID u otros auspiciadores.

Resumen

Estudios recientes encuentran que JUNTOS –Programa de Transferencia Condicionada de Dinero– ha generado resultados positivos significativos en varias de sus áreas de intervención, pero la magnitud de estos efectos es aún reducida y en algunos casos todavía no se logran los frutos esperados. Los estudios señalan diversos obstáculos que podrían estar impidiendo que el programa logre sus objetivos, entre los cuales cabe destacar problemas de información, ineficaz implementación de mecanismos de verificación de cumplimiento de condiciones y problemas de procesos, entre otros. Además de estas dificultades, brechas en la oferta de servicios en los lugares donde JUNTOS opera pueden ser claves para explicar el bajo o nulo impacto del programa en algunas variables.

El presente estudio busca contribuir con la literatura sobre los programas de Transferencia Condicionada de Dinero (conocidos como Conditional Cash Transfer, CCT por sus siglas en inglés) y del programa JUNTOS en particular, realizando una investigación sobre cambios en el estado de oferta y demanda asociadas a las condiciones del programa. Ello se realiza desde la perspectiva de los principales receptores del programa sobre la base de dos estudios de caso: uno de ellos en un distrito intervenido por el programa y el otro en un distrito similar aún no intervenido. Así, se recogió información cuantitativa y cualitativa principalmente a través de entrevistas y encuestas a una muestra de beneficiarias de Juntos y representantes de establecimientos de salud e instituciones educativas en los dos distritos estudiados. Con dicha información se ha comparado y analizado las percepciones de los usuarios acerca de los eventuales cambios en la oferta y demanda de los servicios de salud

y educación asociadas a las condiciones del programa JUNTOS, tratando de identificar si estos pueden ser atribuidos al programa.

Entre los principales resultados del estudio cabe destacar que la oferta en el distrito beneficiado ha mejorado en algunos aspectos, pero sobretudo en las Instituciones Educativas (IIEE) y Establecimientos de Salud (EESS) menos alejados del distrito. Algunas de estas mejoras parecen estar relacionadas a las transferencias que JUNTOS otorgó a los Ministerios para el fortalecimiento de su oferta, pero otras parecen ser producto de la propia presión de la mayor demanda del programa (por ejemplo en el caso de aumentos de trabajo y de calidad de atención por parte del personal de los EESS). En todo caso, lo más importante es que la magnitud del aumento de los recursos y de las mejoras han sido claramente insuficientes, por lo que sino se corrige este problema, pronto se pondría en peligro el cumplimiento de los objetivos del programa. Por ello, urge rediseñar estrategias a fin de garantizar que los recursos se destinen, efectivamente, a la mejora en la oferta de acuerdo a los objetivos que JUNTOS se plantea. Es fundamental, además, rediseñar el programa de tal forma que se articule adecuadamente con los sectores de los que se depende para el cumplimiento de las condiciones (a nivel nacional y regional), y de esta manera alcanzar los objetivos de mejorar el capital humano de los beneficiarios. La articulación debe, incluso, implicar que los avances del programa se produzcan sólo cuando las brechas de servicios de salud y educación han sido identificadas y se han asegurado los incrementos presupuestales y mecanismos de control de gasto necesarios para asegurar una oferta de servicios mínima, que permita el cumplimiento de las condiciones del programa.

Agradecimientos

Juan Manuel del Pozo y Martín Sotelo participaron como asistentes en la investigación.

La autora reconoce al Proyecto Niños del Milenio por hacer posible la investigación. También está agradecida por la colaboración de los funcionarios entrevistados del programa JUNTOS y de los Ministerios de Salud y Educación, así como por la valiosa participación de las madres y representantes de las instituciones educativas y centros de salud de Vinchos y Santo Toribio.

La autora

Lorena Alcázar es Ph.D. en economía de Washington University con Maestrías en Economía Política e Internacional del Kiel Institute of World Economics y en Economía de Washington University, además de Licenciada en Economía de la Universidad del Pacífico. En la actualidad es Investigadora Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE y miembro de cuerpos colegiados de OSIPTEL. Ha sido Vice-Presidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de uso Público (OSITRAN), se ha desempeñado como Directora de Investigaciones del Instituto Apoyo; Profesora e Investigadora de la Universidad del Pacífico, Economista del Banco Mundial en el departamento de investigaciones e Investigadora Visitante en Brookings Institution. La Dra. Alcázar ha realizado diversas investigaciones y consultorías así como ha publicado artículos en temas de políticas sociales, educación, descentralización y política fiscal y política regulatoria. Sus trabajos más recientes incluyen la Evaluación del Sistema General de Participaciones en los sectores de Educación y Salud de Colombia; Análisis de la Descentralización educativa presupuestal; Determinantes de la Calidad de Vida en Lima Metropolitana; Evaluaciones del PRONAMA y PRONAA; La Estimación de Fugas en el Sector Educación y Programa del Vaso de Leche; La Medición y Análisis de las Causas del Ausentismo de Maestros y Profesionales de la Salud, entre otros.

CAPÍTULO I

Introducción

Si bien la economía peruana experimentó un crecimiento sostenido por varios años¹, presenta aún preocupantes indicadores sociales sobre todo en áreas rurales, donde cerca del 75% de los niños menores de 14 años viven en condiciones de pobreza², el 39% de los menores de cinco años sufre de desnutrición crónica, el 56% de los partos no se llevan cabo en un Centro de Salud³ y sólo el 66% de los estudiantes culminan la primaria⁴. Esta situación no ha sido posible de revertir a pesar de la existencia de una serie de programas dirigidos, por un lado, a combatir la desnutrición infantil y a mejorar la salud tanto de madres como de infantes, y por otro, a aumentar la cobertura de educación. Estos decepcionantes resultados se deberían, entre otras razones, al limitado rango de acción de estos programas, a las deficiencias de gestión y calidad del diseño de estos, así como a la falta de coordinación intersectorial entre las diferentes intervenciones del Gobierno.

En este contexto, el Gobierno inició a fines del año 2005 la implementación de JUNTOS, un Programa de Transferencia Condicionada dirigido a mejorar la salud, la educación y la nutrición de niñas y niños de las comunidades más pobres del país. JUNTOS ha venido creciendo significativamente desde su creación, en términos de cobertura y presupuesto, y a finales del año 2008 contaba con un

1 En términos reales, el PBI entre el 2001 y 2007 tuvo una tasa de crecimiento promedio del 6.2%, según datos del Banco Central de Reserva del Perú www.bcrp.gob.pe/estadisticas

2 Cifras según ENAHO 2007

3 Cifras para el 2005 del MEF (2008) Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010

4 Cifras para el 2007 del ESCALE-MINEDU (escale.minedu.gob.pe)

presupuesto de casi 600 millones de soles, que le hace el programa social más grande del país, atendiendo a 420,491 hogares en 14 regiones del Perú⁵.

El diseño del programa se realizó sobre la base de aprendizajes y acumulación de experiencias internacionales en relación a programas de Transferencias Condicionadas de Dinero (Conditional Cash Transfer, CCT, por sus siglas en inglés). Entre los programas que JUNTOS tiene como modelo cabe destacar principalmente a PROGRESA (ahora OPORTUNIDADES) de México, que beneficia a cinco millones de familias en pobreza extrema y que constituye uno de los programas de CCT en los que se han centrado las investigaciones y evaluaciones internacionales, así como el programa Bolsa Familia de Brasil, que llega a 11 millones de familias.

En general, los programas de CCT consisten en entregas de dinero que tienen dos características principales: (i) se brindan a los pobres, y la madre es la receptora del dinero en la gran mayoría de casos y (ii) las transferencias de dinero están condicionadas a cierto comportamiento por parte de sus beneficiarios que buscan, específicamente, establecer mínimos niveles de uso de servicios educativos y de salud, generalmente en beneficio de los niños en el hogar. Los CCT llevan a cabo mecanismos que permiten controlar el cumplimiento de las condiciones y establecen mecanismos de sanciones en el caso de su incumplimiento (Handa y Davis 2006).

El objetivo principal de estos programas es la reducción de la pobreza, tanto a corto plazo, con la provisión de dinero adicional a los hogares pobres beneficiarios, como a largo plazo, mediante la acumulación de capital humano generado por el uso de servicios educativos (envío de niños a la escuela) y de salud (acciones para asegurar su bienestar). Se espera que las transferencias contribuyen a fortalecer el capital humano porque se disminuyen las barreras financieras y costos asociados al uso de estos servicios (Pantoja 2008).

Los programas de CCT han tenido una notoria expansión a nivel mundial entre 1997 y 2007. Así, si bien al inicio de este intervalo sólo tres países contaban con al menos uno de estos programas en alguna de sus etapas (piloto o activo), en el 2007 este tipo de experiencias se encontraban en la gran mayoría de países de bajos y medianos ingresos (Fiszbein y Schady 2008). Una de las principales razones de este fenómeno, se debería a que los programas CCT han tenido éxito como medios de acumulación de capital humano y de reducción de pobreza⁶.

5 Portal de JUNTOS: www.juntos.gob.pe

6 Los programas de CCT han tenido un impacto amplio y significativo en el consumo, especialmente cuando la transferencia es considerable en términos nominales (Fiszbein y Schady, 2008).

En educación y salud, diferentes estudios establecen los siguientes efectos generales de los programas CCT:

- En cuanto al tema educativo, se encuentran aumentos en las tasas de ingreso a la escuela entre los beneficiarios de los programas (Fiszbein y Schady 2008).
- En cuanto al tema de salud, se hallan incrementos de la demanda de servicios de salud preventivos, mediante la asistencia a los centros de salud del grupo beneficiado (Pantoja 2008).
- También existe evidencia de mejoras en nutrición, sobre todo en aquellos programas que acompañan la transferencia de dinero con entrega de suplementos alimenticios y actividades complementarias (Hailu y Veras Soares 2008)⁷.
- Han contribuido a reducciones substanciales en las inequidades preexistentes en el acceso a la educación y salud, sobre todo con respecto a género (Fiszbein y Schady 2008).

Sin embargo, no se encuentra aún una conclusión unívoca sobre resultados en indicadores de salud (i.e. incidencia de enfermedades) y educación (i.e. mejores resultados académicos), dado que sólo en algunas evaluaciones se han encontrado impactos positivos en este sentido (Pantoja 2008).

El resultado anterior podría deberse a que los programas de CCT son aún jóvenes. Otra posible explicación es que convencionalmente estos programas asumen que la oferta de servicios en educación y salud es adecuada, tal que el estímulo de demanda genera automáticamente mejoras en capital humano de los beneficiarios. Sin embargo, muchos países en desarrollo presentan problemas relacionados con la provisión de la oferta, sobre todo en áreas rurales (Son 2008). Así, en estos es común encontrar una pobre infraestructura, ausencia de personal y carencia de adecuadas condiciones de la oferta educativa y de salud (Fiszbein y Schady 2008). En tales circunstancias, si sólo se considera que los desafíos que enfrentan los CCT están relacionados a aspectos de demanda, proveer de recursos a estos programas podría no ser suficiente para lograr los objetivos planeados, lo que resultaría en desperdicio de recursos. Debido a ello, los gobiernos de algunos países, llevan a cabo acciones junto con los

7 En México, el 50% de la diversificación de la dieta en el grupo tratado por el programa se explica mediante las transferencias de dinero, mientras que el porcentaje restante se atribuye a las actividades complementarias que el programa realiza, como charlas sobre salud y nutrición, así como distribución de suplementos alimenticios.

programas de CCT para mejorar las condiciones de la oferta, tales como Nicaragua, México y Bangladesh (Fiszbein y Schady 2008).

En el Perú se cuenta aún con pocos estudios recientes que muestran resultados del programa JUNTOS asociados a los temas de salud, educación y consumo. Los estudios previos son principalmente los de Jones, Vargas y Villar (2007), Salazar y Vargas (2008), Días y Madalengoitia (2008), Huber (2008) y Vakis y Perova del Banco Mundial (2008).

En general, estos estudios encuentran que JUNTOS ha generado una mayor asistencia y matrícula escolar, sobre todo en el caso de las niñas. El programa ha inducido también a una mayor asistencia a los centros de salud, así como un incremento en el parto institucional, sobre todo en las comunidades de la sierra. Sin embargo, aún no se encuentra evidencia de caída en la tasa de enfermedades o en la de desnutrición infantil. En cuanto al consumo de los hogares, los resultados indican que la transferencia del programa mejora la economía familiar, porque permite aumentar el gasto en diferentes bienes, principalmente en los alimenticios.

No obstante, si bien estos estudios proveen evidencia de resultados positivos significativos en varias de las áreas de intervención del programa, la magnitud de estos efectos es aún reducida. Además, en algunos casos todavía no se han logrado los efectos esperados, en particular en comparación con lo encontrado en experiencias internacionales similares, lo cual indicaría que el programa aún no alcanza su potencial.

De hecho, los estudios señalan también diversos obstáculos que podrían estar impidiendo que el programa logre sus objetivos, entre los cuales cabe destacar problemas de información (desconocimiento de condiciones por parte de las beneficiarias), ineficaz implementación de mecanismos de verificación de cumplimiento de condiciones, inconvenientes en los procesos para el registro, control y pago de transferencias, y dificultades con la identificación de beneficiarios, entre otros.

Además de estos problemas, los estudios señalan que las brechas en la oferta de servicios en los lugares donde JUNTOS opera son claves para explicar el bajo o nulo impacto del programa en algunas variables. Ello ocurre a pesar de que JUNTOS ha realizado importantes transferencias de recursos a los sectores de Educación y de Salud con el objetivo específico de fortalecer la oferta de servicios educativos y de salud en los distritos intervenidos, cubrir brechas y enfrentar la mayor demanda de servicios asociados a las condiciones del programa.

A partir de la revisión de estos resultados internacionales y nacionales, el presente estudio busca contribuir con la literatura sobre CCT y acerca del

programa JUNTOS en particular, realizando una investigación sobre eventuales cambios en el estado de oferta y demanda asociadas a las condiciones del programa. Esto es importante debido a que si bien estos programas son intervenciones por el lado de la demanda, su éxito depende significativamente de la cantidad y calidad de la oferta de servicios asociados a sus condiciones.

El estudio, que se enmarca en el proyecto de Niños del Milenio⁸, tiene como objetivo realizar una evaluación de la calidad del gasto del programa JUNTOS, así como de la oferta asociada a las condiciones del programa. El análisis se ha hecho desde las percepciones de los principales receptores de los recursos del programa y sobre la base de la comparación de dos estudios de caso, uno de ellos en un distrito intervenido por el programa y el otro en un distrito aún no intervenido. Así, se ha recogido información cuantitativa y cualitativa a través de entrevistas y encuestas a una muestra de beneficiarias y representantes de establecimientos de salud e instituciones educativas en los dos distritos seleccionados. También se ha obtenido información mediante las entrevistas a representantes del programa y otros agentes involucrados. Los datos de ambos distritos se han comparado y analizado para identificar si los eventuales cambios declarados por los entrevistados en la oferta y demanda de los servicios de salud y educación pueden ser atribuidos al programa JUNTOS.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el capítulo II se presentan las preguntas de investigación, la metodología empleada para responderlas y las limitaciones del estudio. En el capítulo III se hace una breve descripción del programa JUNTOS y se analiza la evolución, y estructura del presupuesto del programa, poniendo especial énfasis en la ejecución y problemas de las transferencias que el programa otorga a los sectores de la oferta asociados a sus condiciones. En el capítulo IV, se presenta las características socio económicas de los hogares de la muestra de los dos distritos de estudio, y se analizan las percepciones y conocimiento del programa JUNTOS por parte de sus beneficiarias. Los dos siguientes capítulos –V y VI– se refieren a la oferta y demanda de los servicios de salud y educación asociadas a las condiciones del programa JUNTOS, respectivamente. En estos se lleva a cabo un análisis de los establecimientos de salud y de las escuelas primarias cubiertas en el trabajo de

8 El Proyecto Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, es un estudio que abarca el Perú y otros tres países en vías de desarrollo –Etiopía, India (en el estado de Andhra Pradesh) y Vietnam– para producir información novedosa y confiable que permita entender causas y consecuencias de la pobreza en la niñez, así como para analizar en qué forma las políticas afectan el bienestar de los niños (www.niñosdelmilenio.org).

campo, que incluye las características generales, la infraestructura, personal, equipos y demás recursos con los que cuentan. Además, se identifican y analizan algunos de los cambios en la oferta y la demanda de servicios asociadas a las condiciones de dicho programa. Finalmente, el capítulo VII presenta las principales conclusiones del estudio, así como recomendaciones de política pública para aumentar las posibilidades de alcanzar los impactos esperados de JUNTOS en términos de salud, educación y nutrición. Estas recomendaciones de política pública son particularmente importantes en la medida que el programa JUNTOS se encuentra iniciando un proceso de reestructuración.

CAPÍTULO II

Enfoque metodológico y fuentes de información del estudio

El estudio busca contribuir al monitoreo del gasto destinado al programa JUNTOS y a identificar las posibles limitaciones que pueden impedir una mayor efectividad del gasto. Tratándose de un programa de transferencias condicionadas directas, es de esperar que una buena parte de los recursos destinados al programa lleguen directamente a sus beneficiarios. Sin embargo, sí se pueden encontrar problemas importantes del gasto destinado a la oferta de servicios asociada a las condiciones del programa en los sectores de salud y educación. En ese sentido, las principales preguntas que el estudio busca responder son las siguientes:

- ¿Cómo han evolucionado y cómo se asigna el gasto del programa JUNTOS, en particular el dirigido a fortalecer la oferta de servicios asociada a las condiciones del programa?
- ¿Se ha observado o percibido un aumento en la demanda de servicios asociada a las condiciones del programa?
- ¿Se ha observado una mejora en la oferta de servicios de los sectores de salud y educación en las zonas de intervención de JUNTOS? y/o ¿Hasta que punto la oferta de servicios asociada a las condiciones del programa puede representar una limitación para el logro de los objetivos del programa?
- ¿Cuáles son las percepciones de las madres beneficiarias acerca del programa JUNTOS y de los servicios de salud y educación asociados a sus condiciones?

Para analizar las preguntas relacionadas a la evolución y características del gasto destinado al programa JUNTOS y de las transferencias que el programa realiza a los sectores (Educación y Salud), se utiliza principalmente la información

presupuestaria disponible en el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), diversas normas legales y la información pública del programa JUNTOS. Ello es complementado con información obtenida a partir de entrevistas a los funcionarios de JUNTOS y de los sectores involucrados acerca de los detalles del gasto en las zonas de intervención del programa. Es importante mencionar que esta parte del análisis presentó serios inconvenientes, dado que no fue posible acceder a los informes de ejecución de las transferencias que los sectores deben entregar a JUNTOS.

Para responder a las preguntas que buscan identificar los posibles efectos del programa JUNTOS en los beneficiarios y en los servicios de salud y educación, se utiliza principalmente la información recopilada en el trabajo de campo de los estudios de caso en dos distritos. Los dos distritos seleccionados forman parte de la muestra del proyecto “Niños del Milenio”, del cual forma parte este estudio. Uno de ellos, Vinchos (Ayacucho) está cubierto por el programa JUNTOS desde su primera fase y el otro, Santo Toribio (Ancash) aún no está intervenido por el programa. Este último distrito presenta niveles de pobreza y *ruralidad* similares a Vinchos (los niveles de pobreza son incluso un poco menores en el distrito no intervenido). Aunque no será posible establecer de manera rigurosa un grupo de control para el análisis, se espera que la comparación entre los dos estudios de caso provea información efectiva acerca de los cambios observados en la oferta y demanda de los servicios de salud y educación asociadas a las condiciones del programa. Sin embargo, es importante enfatizar que no se trata de una evaluación, ni es posible identificar efectos del programa JUNTOS, por cuanto no se cuenta con un grupo de control ni con información referida previa a la implementación del programa (más allá en algunos casos de la información obtenida a partir de lo recordado por las madres entrevistadas). Además, los resultados se basan principalmente en las percepciones e información proporcionada por los entrevistados en los dos estudios de caso, por lo que no se pueden extender a todas las zonas de intervención del programa.

El trabajo de campo llevado a cabo en los estudios de caso incluye el recojo de información cuantitativa y cualitativa mediante la aplicación de encuestas a una muestra de madres (beneficiarias en el distrito intervenido por JUNTOS), así como de entrevistas estructuradas a los proveedores de servicios, que incluye Establecimientos de Salud (EESS) e Instituciones Educativas (IIEE) primarias. El trabajo de campo fue llevado a cabo a mediados de junio del 2008.

Dado que el programa considera a los hogares como la unidad receptora, el universo muestral varía en ambos casos. En Vinchos, este comprende a los hogares cuyas madres son beneficiarias del programa. Así del total de hogares

sólo se consideran a los 2,919 intervenidos por JUNTOS en abril del 2008, como se muestra en el cuadro N° 2.1.

Cuadro N° 2.1: Características y representatividad de la muestra de la encuesta a madres en Vinchos y Santo Toribio

	<i>Santo Toribio</i>	<i>Vinchos</i>
Hogares particulares a nivel poblacional	504	3.877
Hogares del universo muestral	504	2.919
N° de encuestas necesarias para error de estimación límite del 10%	93	81
N° de encuestas recogidas	111	103

Fuente: Portales de JUNTOS e INEI – Censo Nacional 2005.

En Santo Toribio, el universo muestral es un subconjunto del número total de madres de cada hogar. En Vinchos, para cubrir un universo muestral que permita un nivel de inferencia con un límite de error de precisión del 10% se necesitaban 81 encuestas, pero se llevaron a cabo 103.

Además, la muestra en ambos distritos se divide en tres grupos. Dos de ellos a partir de la edad de los hijos de la encuestada, entre 6 meses y 5 años (niños en edad de asistir a sus controles CRED) y entre 6 y 14 años que no han acabado la primaria (niños en edad de ir a la escuela y cumplir así con la condición de educación); y el tercero a partir de su condición actual de gestante (que la obliga a asistir a sus controles periódicos en el EESS)⁹. La distribución de la muestra de acuerdo a estos criterios se presenta en el cuadro N° 2.2.

Cuadro N° 2.2: Distribución de la muestra de la encuesta a madres en Vinchos y Santo Toribio (% del total de encuestadas)*

	<i>Santo Toribio</i>	<i>Vinchos</i>
Madres con hijos entre 6 meses – 5 años	52,4	76,6
Madres con hijos entre 6 y 14 años	81,6	70,3
Madres actualmente gestantes	10,1	7,7

Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

* Los porcentajes no suman 100 porque muchas de las mujeres cumplen con dos o más de los criterios.

9 Siguiendo los criterios de ética de Niños del Milenio, no se incluyó en la muestra de este estudio a las madres cuyos hijos son encuestados periódicamente en este estudio para no abusar de su colaboración. Asimismo, la encuesta incluye una Carta de Intención que explicita la voluntaria colaboración de la encuestada y la confidencialidad de la información.

Asimismo, para indagar acerca del cambio a la asistencia a los servicios de salud entre el periodo anterior al 2005 y el posterior a este año (cuando JUNTOS comenzó a operar), se consideraron dos grupos: las que tenían hijos nacidos luego del 2005 y aquellas con hijos nacidos antes de ese año (mayores a 3 hasta 6 años inclusive).

Las entrevistas estructuradas a IIEE primarias buscan recoger información tanto cualitativa como cuantitativa sobre la evolución de la demanda y de la oferta de los servicios educativos en ambos distritos, así como las características actuales de estas. Es importante mencionar que la información obtenida a partir de estas proveyó, en mayor medida, datos concretos (matrícula, deserción, número de docentes, inmobiliario, entre otros). Adicionalmente, se recogieron datos complementarios a través de preguntas al personal sobre sus apreciaciones relacionadas al cambio observado tanto en la demanda como en la provisión de estos servicios.

El cuadro N° 2.3 presenta los datos de la muestra de IIEE entrevistadas. Cabe mencionar que en los dos distritos se distribuyó la muestra, cuidando de cubrir tanto aquellas ubicadas en las zonas centrales como en las remotas.

Cuadro N° 2.3: Muestra de IIEE en Vinchos y Santo Toribio

	<i>Santo Toribio</i>	<i>Vinchos</i>
Datos Poblacionales		
Total de centros educativos de educación básica	10	62
Total de escuelas primarias	5	52
Total de matrícula en las escuelas primarias	285	3.949
Datos Muestrales		
Total de escuelas donde se realizaron entrevistas	3	14
Porcentaje del total de escuelas primarias	60%	27%
Porcentaje del total de matrícula en escuelas primarias	86%	40%

Fuente: MINEDU – 2006.

Las entrevistas estructuradas a los EESS, al igual que en el caso anterior, buscan recoger información tanto cualitativa como cuantitativa sobre la evolución de la demanda y de la oferta de estos servicios. En el distrito beneficiado, de los 10 establecimientos de salud existentes en el distrito, se realizaron entrevistas en cinco de estos, mientras que en Santo Toribio, se llevaron a cabo entrevistas en los dos únicos EESS del distrito. En ambos casos la muestra también se distribuyó considerando el aspecto espacial.

CAPÍTULO III

El Programa JUNTOS: características generales, presupuesto y transferencias a los sectores

III.1 BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA JUNTOS

El Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres, JUNTOS, fue creado mediante el D.S. N° 032-2005-PCM del 7 de abril del 2005 como una Unidad Ejecutora de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). JUNTOS es un programa de transferencias de dinero condicionadas a los hogares más pobres del país. El dinero es de libre disponibilidad a cambio de que cumplan con compromisos de participación en las áreas de educación, salud y nutrición, así como con la regularización de la situación legal de los menores y adultos sin partidas de nacimiento ni DNI, bajo un enfoque de restitución de derechos básicos.

Los objetivos principales del programa son:

- Aumentar los ingresos de los más pobres mediante el subsidio monetario directo que se le entrega a los beneficiarios del programa.
- Contribuir al desarrollo del capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. El programa busca alcanzar ello a través del cambio esperable en el comportamiento de los beneficiarios, motivado por los compromisos relacionados a las condiciones que se les exige.
- Promover las actividades económicas de las comunidades, mediante el aumento de ingreso.

Los beneficiarios de JUNTOS son los hogares, aunque las madres son las receptoras de la transferencia de 100 soles mensuales. Los hogares inscritos en el programa deben estar en situación de extrema pobreza, en los distritos

focalizados y contar entre sus miembros con niñas o niños de hasta 14 años y a mujeres embarazadas¹⁰.

Como Unidad Ejecutora de la PCM, JUNTOS está liderado por un Consejo Directivo, presidido por el representante del Presidente e integrado por ocho miembros adicionales. Cuatro miembros representan Ministerios: Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Ministerio de Educación (MINEDU) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y cuatro a la sociedad civil: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Confederación General de Trabajadores del Perú, Asociación Nacional de Centros y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (ANC-CONADES) y Cáritas del Perú.

El programa cuenta además con un Comité Nacional de Supervisión y Transparencia (CNST), integrado por un representante del Presidente de la República, un representante del sector privado, un representante de los Gobiernos regionales, un representante de los Gobiernos locales y un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Asimismo, existen Comités Locales de Supervisión y Transparencia (CLST) en las localidades beneficiadas.

JUNTOS inició su intervención en septiembre del 2005, simbólicamente en el distrito ayacuchano de Chuschi (Ayacucho), conocido como el lugar del inicio de las acciones subversivas, y caracterizado por ser uno de los más golpeados por la violencia política que sacudió al país en la década de los ochenta e inicios del noventa. En noviembre del mismo año se incorporan 69 distritos al programa en cuatro regiones (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco). Dos años más tarde, el programa intervenía además en otras 10 regiones a nivel nacional (Puno, Cajamarca, La Libertad, Junín, Ancash, Piura, Cusco, Pasco, Amazonas y Loreto) en un total de 638 distritos que presentan las mayores carencias según el Mapa de Pobreza Departamental FONCODES 2006¹¹.

De los 638 distritos donde JUNTOS operaba en diciembre del 2008, casi el 90% pertenecen al primer quintil de pobreza del mapa de FONCODES (extrema pobreza) y los restantes, al segundo quintil, lo que muestra una adecuada foca-

10 De acuerdo a los datos presentados por Handa y Davis (2007), JUNTOS se diferencia de otros CCT debido a que establece un esquema de beneficios único por cada hogar, mientras que en otros países las transferencias comprenden un pago fijo a los hogares, y un pago adicional por cada niño.

11 La mencionada fuente ordena a las regiones en orden descendente según el Índice de Carencias que elabora.

lización geográfica del programa. Sin embargo, los 556 distritos intervenidos por JUNTOS en el primer quintil de pobreza representan aún solo el 70% de distritos a nivel nacional ubicados en el mismo quintil.

El número de los hogares que se han ido incorporando al programa entre los inicios y finales del 2008, han pasado de 31 425 a 420 491 hogares. El cuadro N° 3.1 muestra la cantidad de los beneficiarios del programa en noviembre del 2008, como porcentaje de los pobres y pobres extremos a nivel nacional. En él se puede apreciar que los hogares y la población beneficiaria representaban más del 40% de pobres extremos, mientras que ambos representan un 20% del total de pobres a nivel nacional.

Cuadro N° 3.1 : Número de los beneficiarios de JUNTOS en noviembre del 2008 como porcentaje de pobres y pobres extremos a nivel nacional

	<i>Número</i>	<i>% Pobres no extremos-nacional</i>	<i>% Pobres extremos-nacional</i>
Hogares beneficiados	325.036	21,3	43,7
Población beneficiaria	1.784.049	24,4	45,8
Niños de 0 a 5 años	253.620	24,5	35,1
Niños de 0 a 14 años	789.642	27,7	41,4

Fuente: INEI- ENAHO 2007 y Portal de JUNTOS.

Mecanismos de focalización

El mecanismo mediante el cual se identifican a los beneficiarios del programa JUNTOS comprende tres tipos de focalización: geográfica, a nivel de hogares y por validación comunal.

En el primero se priorizan los distritos de intervención a partir de cuatro criterios, los cuales se muestran en el cuadro N° 3.2. Estos se conjugan para la elaboración de un índice de pobreza distrital, el cual es directamente proporcional a su situación de vulnerabilidad, la que se calcula dando igual peso a cada uno de los criterios. En la fase piloto del programa se eligieron las regiones que tuvieran por lo menos siete distritos elegidos, según la aplicación del índice, para afrontar menores costos y brindar mayores facilidades de implementación.

El segundo nivel de focalización es el individual, el cual se lleva a cabo mediante el uso del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), creado por el Ministerio de Economía y Finanzas. El Instituto Nacional de

Cuadro N° 3.2 : Criterios de focalización geográfica de JUNTOS

<i>Criterio</i>	<i>Variable</i>	<i>Fuente</i>
Afectación por violencia	Porcentaje de centros poblados muy afectados por la violencia política	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)
Acceso a infraestructura y servicios básicos	Porcentaje de hogares con 2 o más Necesidades Básicas Insatisfechas	INEI del Censo de 1993
Pobreza extrema en términos de ingresos	Brecha de pobreza total	Mapa de Pobreza del Perú (MEF, 2000)
Desnutrición infantil crónica	Niños de 6 a 9 años con desnutrición crónica	II Censo Escolar de Peso y Talla de 1999

Fuente: Portal de JUNTOS.

Estadística e Informática (INEI) aplica las encuestas socioeconómicas del SISFOH a todas las viviendas de los distritos seleccionados. A partir de la información recogida por este medio, el INEI aplica un algoritmo de cómputo del índice de pobreza del hogar, el cual permite ordenar los hogares por deciles según su nivel de pobreza y establecer cuáles de estos son pobres extremos, pobres y no pobres.

El programa ha enfrentado dificultades en lo referido a la identificación de beneficiarios. Ocurrieron algunos pocos casos de filtración en la mayoría de distritos, pero el problema mayor ha sido de subcobertura, dado que una cantidad importante de hogares en extrema pobreza fueron dejados de lado en todos los distritos. Algunos de estos no fueron censados en su oportunidad y otros, si bien fueron censados, calificaron como no pobres extremos (CNST 2008).

Finalmente, el tercer mecanismo de focalización se refiere a la implementación de asambleas de validación comunal, donde participa la población en general y las autoridades de los centros poblados. En estas asambleas se da a conocer la lista de hogares candidatos a ser beneficiarios y, mediante votación popular, se confirma la condición de pobreza de los hogares, retirando aquellos que no merecen ser parte del programa.

Procesos de verificación de las condiciones

El monitoreo de compromisos se realiza cada tres meses por parte de los promotores del programa a partir de la información que ellos deben recoger en los EESS e IIEE. Su rol es informar acerca del programa, mediante charlas,

y verificar el cumplimiento de las condiciones del programa por parte de las familias.

De cumplir con las condiciones estipuladas para cada niño, la madre recibe los S/. 100 del programa cada mes. Al igual que lo que ocurre con otros programas de transferencias condicionadas¹², las madres son las receptoras del incentivo porque se cree que tienden a usar más adecuadamente que el padre los recursos que se les provee para el bienestar del niño. En caso de que incumpla los compromisos, la beneficiaria deja de recibir el incentivo monetario por tres meses, bajo la premisa de reincorporarse si cumple las condiciones del programa como si fuera aún beneficiaria. De persistir la falta, se le retira del programa.

Según el CNST (2008) y las entrevistas realizadas, existen demoras y problemas en la mayoría de distritos para el proceso de control de las condiciones. De hecho, en varios distritos, los establecimientos que brindan servicios asociados al programa no cuentan con fichas oficiales de control para el presente año, las cuales deberían ser entregadas a los promotores para verificar si la beneficiada cumple con los compromisos. Más aún, se señala que la cantidad de promotores de JUNTOS no es suficiente para realizar la labor de control de cumplimiento de condiciones, por lo cual surgen dudas acerca de la calidad de este control.

Condiciones e impactos esperados del programa

Como se mencionó, las condiciones están asociadas a servicios en tres sectores: educación, salud y nutrición, las cuales se muestran en detalle en el cuadro N° 3.3.

Tanto para el caso de gestantes como el de niños menores de cinco años, las condiciones de salud están atadas al cumplimiento del protocolo de controles establecido por el Ministerio de Salud. Las papillas, por su lado, son entregadas en los EESS, pero corresponde al Programa Integral de Nutrición (PIN) del MIMDES. Sin embargo, el Consejo Directivo de JUNTOS estableció la exigencia del cumplimiento de esta condición de acuerdo con la disponibilidad de la oferta en cada localidad.

El programa ha agregado en algunos casos condiciones adicionales que, aunque buscan elevar el nivel de vida de los hogares, no forman parte del

12 Como ocurre en el caso de PROGRESA-Oportunidades de México. Ver Parker, et al. (2005).

Cuadro N° 3.3 : Condiciones que JUNTOS establece para la beneficiaria del programa según sectores de intervención

Temas	Compromisos
Educación	<i>Niños entre 6 y 14 años que no han completado la primaria:</i> <ul style="list-style-type: none">Exigencia de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades educativas en el establecimiento educacional
Salud	<i>Gestantes:</i> <ul style="list-style-type: none">Controles pre natales y post natalesSuplementación de vitamina A, hierro y ácido fólicoAsistencia a charlas de nutrición y salud reproductiva
	<i>Niños hasta 5 años:</i> <ul style="list-style-type: none">Esquema de vacunación completoControles CRED (Crecimiento y Desarrollo)Suplementación con hierro y desparasitación
Nutrición	<i>Niños entre 6 meses y 3 años:</i> <ul style="list-style-type: none">Participación en el Programa Integral de Nutrición (PIN) mediante recepción de papillaParticipación en capacitación sobre necesidades nutricionales y cuidados de la salud

Fuente: Portal de JUNTOS.

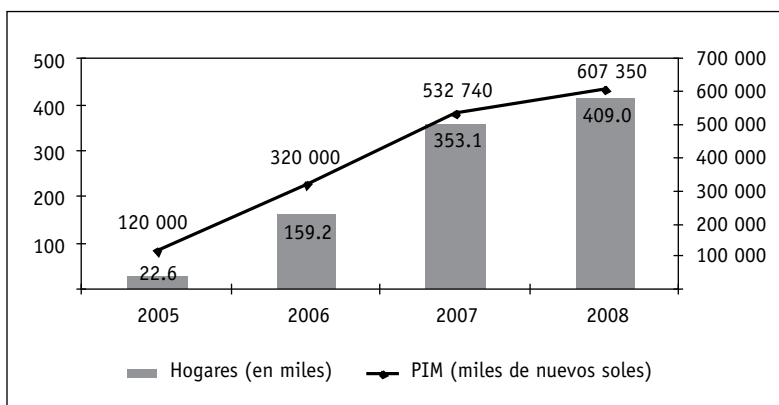
diseño del programa, tales como la construcción de cocinas mejoradas, letrinas y biohuertos. En muchos casos, los promotores las obligan a cumplirlas bajo la amenaza de la suspensión temporal de los beneficios económicos.

Se espera que el impacto del programa mediante estos compromisos en el sector educativo se refleje en un aumento de la asistencia promedio a la escuela por alumno y un incremento de la cobertura escolar primaria. En cuanto a los sectores salud y nutrición, se busca que disminuyan las tasas de desnutrición, mortalidad y anemia infantil, así como que descienda la mortalidad materna por falta de atención médica. Asimismo, se espera que se reduzcan las tasas de morbilidad entre la población beneficiada, tanto a nivel perinatal como infantil, así como de niños y sus madres.

III.2 EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA Y DE LAS TRANSFERENCIAS A LOS SECTORES

El presupuesto de JUNTOS ha ido aumentando en el tiempo, a medida que un número mayor de hogares se incorporaban al programa, como se observa en el gráfico N° 3.1. Sin embargo, tal como es de esperar, el presupuesto ha aumentado en menor proporción que el número de beneficiarios.

Gráfico N° 3.1
Evolución del número de hogares y del Presupuesto
Institucional modificado (PIM), 2005 - 2008
(miles de hogares y miles de nuevos soles)



Nota: Datos de hogares beneficiados a diciembre de los años 2005, 2006 y 2007, y a junio del 2008.

Fuente: Informes trimestrales del programa JUNTOS.

El Presupuesto Ejecutado, mostrado en el cuadro N° 3.4, ha ido en aumento entre los años 2005 y 2007, conforme al aumento de hogares intervenidos. Asimismo, nótese que el porcentaje que representa el monto ejecutado del presupuestado anual es menos del 100% para el periodo en consideración. Esto ocurre sobre todo en el 2006, cuando lo ejecutado representó sólo cerca de la mitad de lo presupuestado en el año.

El cuadro N° 3.4 muestra también la participación de los tres principales componentes del presupuesto de JUNTOS para el periodo 2005-2008. Estos corresponden a gastos administrativos, entrega del incentivo económico a las familias beneficiarias y las transferencias financieras a los sectores donde el programa interviene (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y MIMDES) para fortalecer la oferta.

La participación de los gastos administrativos, ha ido disminuyendo conforme pasan los años, aunque se mantiene en niveles superiores del 10%. En cambio, el monto ejecutado en transferencias financieras a los sectores para fortalecer la oferta, ha ido en aumento. De hecho, lo ejecutado en transferencias en el año 2007 es tres veces mayor a lo que se transfirió en el 2005. Sin embargo, no se llevaron a cabo transferencias a los sectores en el año 2008 debido a que, como se mostrará más adelante, ocurrieron problemas en la ejecución de los sectores.

Cuadro N° 3.4: Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y presupuesto ejecutado según actividades del programa JUNTOS, 2005 - 2008 (miles de nuevos soles)

	2005		2006		2007		2008 (a setiembre)	
	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM
Gastos en Administración ^{a/} (%)	20 289	95,9	29 240	84,2	68 898	90,2	38 780	52,1
	(17,5)		(16,9)		(13,9)		(9,8)	
Pago a beneficiarios (%)	59 444	94,6	54 098	31,3	319 808	92,0	357 281	67,0
	(51,4)		(31,2)		(64,3)		(90,2)	
Transferencias a sectores (%)	35 970	99,9	89 954	79,9	108 664	100,0		
	(31,1)		(51,9)		(21,8)			
Total ejecutado	115 702	96,4	173 292	54,2	497 370	93,4	396 061	65,2
Total PIM	120 000		320 000		532 740		607 350	

Porcentaje que representa el presupuesto ejecutado de cada actividad respecto al total entre paréntesis.

% PIM: Proporción del Presupuesto Ejecutado respecto al Presupuesto Institucional Modificado,

a/ Incluye gastos en bienes y servicios, equipamiento de sedes e impuestos y contribuciones.

Fuente: Informes trimestrales de ejecución presupuestal de JUNTOS y SIAF.

Evolución de las transferencias a los sectores de educación, salud y MIMDES

Desde sus inicios, JUNTOS transfiere recursos a los sectores de salud, nutrición y educación. La importancia de estas transferencias es enorme debido a que como se vio anteriormente, el logro de los objetivos del programa depende de que los sectores puedan ofrecer servicios adecuados en las zonas de intervención. Para asegurar que los desembolsos se realicen adecuadamente, se estableció un sistema de rendición de cuentas por parte de los sectores donde el programa participa. Además, dichos sectores intervienen en las decisiones sobre el uso del presupuesto que se les transfiere, y que se le aúna a la vigilancia del CNST y CLST para que los recursos destinados al programa no se utilicen en fines distintos de su asignación. Sin embargo, el informe de los gastos realizados por parte de los mencionados sectores es deficiente y no permite establecer una evaluación de la ejecución de los presupuestos transferidos.

El inicio de las transferencias financieras de recursos es a finales del 2005 (diciembre). Al año siguiente, se transfirieron recursos al MIMDES y a los sectores de salud y educación en los meses de junio y julio, respectivamente. En el 2007, las transferencias al sector salud fueron autorizadas en dos etapas a lo largo del año (mayo y septiembre), mientras se hizo lo propio para el sector educación y el MIMDES en diciembre del mismo año. El cuadro N° 3.5 muestra que los montos transferidos a los sectores han diferido a lo largo de esos tres años. Sólo en el caso del sector salud las transferencias han ido en aumento. De hecho, cerca de la mitad del total transferido a los tres sectores se destinó al sector salud, mientras que lo destinado a los otros dos sectores es similar y bordea el 25%.

Cuadro N° 3.5: Transferencias financieras autorizadas a los sectores donde interviene el programa JUNTOS, 2005 - 2007 (miles de nuevos soles)

	2005	2006	2007	Total
Sector Educación (%)	12 776 (35,5)	30 000 (33,4)	19 619 (19,9)	62 395 (27,8)
Sector Salud (%)	16 610 (46,2)	30 000 (33,4)	60 000 (60,8)	106 610 (47,5)
MIMDES (%)	6 593 (18,3)	29 954 (33,3)	19 045 (19,3)	55 592 (24,8)
Total	35 980	89 954	98 664	224 597

Porcentaje que representa cada sector respecto al total de las transferencias para ese año entre paréntesis.
Fuente: Normas Legales.

Sin embargo, los montos ejecutados no han ido de la mano con lo transferido entre el año 2005 y 2007. Como se muestra en el cuadro N° 3.6, lo desembolsado en ese intervalo representa una baja proporción del presupuesto disponible. Así, si bien en el año 2005 ningún sector ejecutó las transferencias de ese año debido a que se autorizaron a finales del mismo, al año siguiente se ejecutó menos de la mitad del presupuesto disponible. En el año 2007, el monto ejecutado en términos nominales, así como medido en porcentaje aumentó, aunque sólo el sector salud había gastado más de la mitad de lo disponible (65%).

**Cuadro N° 3.6: Monto ejecutado por los sectores
2005 - 2008 (miles de nuevos soles)**

	2005	2006	2007	2008	Total
Sector Educación	0	3.542	9.712	9.527	22.781
	(0)	(8,3)	(16,5)	(19,4)	(36,5)
Sector Salud	0	23.251	54.285	22.730	100.266
	(0)	(49,9)	(65,1)	(78,2)	(94,0)
MIMDES	0	3.674	25.057	4.409	33.140
	(0)	(10,1)	(48,3)	(16,4)	(59,6)
Total	0	30.466	89.054	36.667	119.520
	(0)	(24,2)	(45,9)	(34,9)	(53,2)

Porcentaje del presupuesto ejecutado por cada sector respecto al total de las transferencias acumuladas hasta ese año entre paréntesis.

Fuente: Normas Legales y SIAF.

Estos bajos niveles de ejecución de los recursos disponibles causaron que en el año 2008 JUNTOS deje de transferir dinero a los sectores, con la idea de que se use el presupuesto restante de los años anteriores. Así, actualmente el mecanismo para fortalecer la oferta se ha interrumpido y el Consejo Directivo del programa está en búsqueda de otros medios que permitan la consecución de este objetivo.

A continuación, se presenta en mayor detalle los gastos que se llevaron a cabo en cada sector con las transferencias de JUNTOS, así como los problemas en la ejecución del presupuesto en cada uno de estos.

Características y evolución del presupuesto asignado al sector educación

Las transferencias del programa JUNTOS al MINEDU se llevan a cabo con tres objetivos. El primero, el monitoreo en la asistencia de los niños y niñas entre los 6 y 14 años de edad a la escuela; el segundo, elevar la calidad del aprendizaje a través de la capacitación de docentes de las instituciones educativas en las zonas de intervención y mediante adecuados materiales de enseñanza; el tercero, dotar de material educativo adicional al que regularmente distribuye el MINEDU a las escuelas en los distritos beneficiados. Estos están referidos a la

enseñanza de comunicación y lógico matemática mediante material didáctico concreto y fungible, en los denominados *kits* del programa JUNTOS¹³.

La ejecución del presupuesto del programa en el sector para los años 2006, 2007 y 2008, según las actividades desarrolladas se muestra en el cuadro N° 3.7.

Cuadro 3.7: Presupuesto ejecutado según actividades del programa JUNTOS en el sector educación y porcentaje que representa del PIM y del total ejecutado ese año, 2006-2008 (miles de nuevos soles)

	2006		2007		2008	
	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM
Administración (%)	468,4 (13,2)	34,9	422,5 (4,4)	66,7	305,6 (3,2)	79,2
Dotación de material educativo (%)	0,2 (0,0)	0,0	5 235,5 (53,9)	30,9	1 106,7 (11,6)	4,7
Capacitación de monitores y supervisores (%)	102,8 (2,9)	26,4	234,6 (2,4)	87,3	250,7 (2,6)	43,8
Capacitación docente (%)	401,1 (11,3)	2,1	1.456,9 (15,0)	7,7	2.741,5 (28,8)	90,6
Sistema de control de asistencia de alumnos (%)	2 569,2 (72,5)	51,2	2 362,4 (24,3)	96,6	4 712,0 (49,5)	93,3
Ludotecas (%)					411,0 (4,3)	53,8
Total ejecutado	3 541,6	8,3	9 711,9	24,8	9 527,4	28,5
Total PIM sector	42 766,5		39 224,5		33 461,6	

Porcentaje que representa la actividad del total ejecutado entre paréntesis.

Fuente: SIAF.

El sistema de control de asistencia de alumnos del programa representó la mayor parte de lo ejecutado en el año 2006 y 2008, aunque recién a finales del 2007 comenzó a operar en algunas escuelas de algunos distritos. Por su parte, la dotación del material educativo (mediante los *kits* del programa JUNTOS) representó cerca del 54% del total de lo ejecutado en el 2007. El bajo nivel de ejecución en esta última actividad en el 2006 se debe a que el programa brindó

materiales educativos sólo a 70 distritos del total en ese año (cubriendo el 22% del total de distritos intervenidos). Durante los años 2007 y 2008 se amplió la cobertura a cuatro regiones: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco.

La ejecución del PIM en la actividad de dotación de material educativo se encuentra en bajos niveles en los tres años bajo análisis. En cambio, el sistema de control de asistencia de alumnos es la actividad presupuestada que más se ha ejecutado en los tres años, cercana al 93% del PIM en el 2008. Por su parte, lo ejecutado en capacitación docente ha ido en aumento con el correr de los años e incrementó su participación en el total de 11% en el 2006 a cerca del 30% en el 2008.

Los bajos niveles de ejecución serían causados, en primer lugar, por demoras y dificultades del proceso de transferencias del programa JUNTOS al sector; por deficiencias en la habilitación de los recursos, así como debido a retrasos en las compras y licitaciones públicas dentro del propio sector¹⁴. Sin embargo, cabe preguntarse por qué estas demoras ocurrieron en mayor medida con los procesos de los recursos procedentes del programa JUNTOS.

Es importante notar que si bien el programa no estipula ninguna condición del sector educación referida a niños menores a tres años, se registran gastos en implementación de ludotecas destinadas a niños en ese grupo de edad en el año 2008.

Características y evolución del presupuesto asignado al MIMDES

Las transferencias del programa JUNTOS al MIMDES tienen como objetivo que el segundo provea de la papilla a los niños entre 6 meses y 3 años de edad de los hogares inscritos en el programa y, paralelamente, que la madre beneficiaria participe en las capacitaciones sobre nutrición que se brinda. Igualmente, las transferencias al MIMDES también comprenden la inscripción de dichas madres en el programa “Mi Nombre”, diseñado para todas aquellas familias que tienen niños o niñas sin partida de nacimiento y/o mayores de 18 años sin DNI.

Durante los tres años en los que se ejecutó el presupuesto, las transferencias han ingresado como un componente de la Unidad Ejecutora del Programa Nutricional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Sin embargo, la función que estas han desempeñado ha cambiado entre 2007 y 2008. Así, durante los años 2006 y 2007 las transferencias se destinaron a la función de Protección y Previsión Social, que comprendía la provisión de papillas, mientras que

en el 2008 se entregaron a la función de Salud y Saneamiento, en el marco del Programa de Nutrición Infantil cuyas actividades estaban orientadas a la promoción de prácticas saludables por parte de municipios, comunidades e instituciones educativas, y no a la provisión de suplementación alimentaria.

La ejecución del presupuesto entre los años 2006 y 2008 según actividades desarrolladas, se muestra en el cuadro N° 3.8. En el año 2006, la actividad en la que se ejecutó la mayor parte del presupuesto es la de complementación alimentaria (papillas), la cual representó cerca del 60% de lo ejecutado en ese año, mientras que en el 2007 los gastos en capacitación y asistencia técnica a beneficiarios representan el mayor desembolso (65%). Es importante mencionar que en el 2006 la gestión administrativa tuvo una participación en lo ejecutado inusualmente alta (37%) a comparación de los años siguientes. Cabe mencionar que este gasto se ejecutó en 15 regiones, a pesar de que sólo en nueve de estas se encontraban localidades receptoras del programa. En el año 2008, el presupuesto se dejó de destinar a papillas y se usó casi exclusivamente en la actividad de promoción de prácticas saludables en municipios, comunidades e IIEE (95% de lo ejecutado).

Cuadro 3.8: Presupuesto ejecutado según actividades del programa JUNTOS en el sector MIMDES y porcentaje que representa del PIM y del total ejecutado ese año, 2006-2008 (miles de nuevos soles)

	2006		2007		2008	
	Ejecutado	%PIM	Ejecutado	%PIM	Ejecutado	%PIM
Gestión administrativa	1 365,6	46,5	2 429,4	92,7	217,8	9,4
(%)	(37,2)		(9,7)		(4,9)	
Complementación alimentaria (papillas)	2 116,0	20,2	6 525,0	78,6		
(%)	(57,6)		(26,0)			
Capacitación a beneficiarios	192,1	0,8	16 102,4	73,3		
(%)	(5,2)		(64,3)			
Promoción de prácticas saludables en instituciones ^{1/}					4 191,5	22,2
(%)					(95,1)	
Total Ejecutado	3 673,7	10,1	25 056,8	76,2	4 409,3	20,8
Total PIM sector	36 547,0		32 885,8		21 172,3	

1/ Incluye comunidades, municipios e IIEE.

Fuente: SIAF.

Entre los años 2006 y 2007 el porcentaje ejecutado como proporción de lo presupuestado aumentó en las tres actividades que realizó el MIMDES en esos años. En el caso de papillas, pasó del 20% de lo presupuestado al 80%, mientras que lo relacionado con capacitación a beneficiarios aumentó notoriamente, pasando del 1% al 73%. En todo caso, en general, los porcentajes de ejecución han sido bastante bajos, aunque mejores que en el caso de educación. Ello ocurrió nuevamente por retrasos y dificultades del proceso de transferencias del programa JUNTOS.

Características y evolución del presupuesto asignado al sector salud

Las transferencias han ingresado al sector salud mediante varias actividades y programas del sector público (pliegos) y, consecuentemente, a través de diferentes unidades ejecutoras. Así, durante los tres años del periodo analizado, las transferencias se asignaban al pliego del MINSA y al Seguro Integral del Salud (SIS). Esta diversificación del presupuesto en diferentes programas y unidades ejecutoras dificulta llevar a cabo seguimientos de lo gastado y la comprobación de si responde a las demandas de JUNTOS.

Lo ejecutado según actividades del programa JUNTOS, mostrado en el cuadro N° 3.9, indica que tanto en el 2006 como en el 2007, las dos actividades en las que se ejecutó el mayor porcentaje del presupuesto corresponde a los gastos en atenciones de salud pública en los EESS, así como en la prevención mediante vacunas. En tanto, en el año 2008, los gastos en atenciones de salud pública siguieron representando una considerable porción de lo ejecutado (36%), al igual que la capacitación del personal de los EESS (28%).

A diferencia de los otros dos sectores analizados, el porcentaje de ejecución respecto al PIM del sector en los tres años muestra un avance notorio. Así, si bien la ejecución del 54% del presupuesto disponible en el 2006 indica demoras en el desembolso de transferencias de recursos, ha ido aumentando al 74% en el 2007 y llegó al 94% en el 2008 (cuando se ejecutó lo restante de las transferencias en los años anteriores).

Para entender mejor a qué se han destinado los recursos del sector salud se analiza la composición del presupuesto ejecutado de acuerdo a los tipos de gasto. Así, según el SIAF, se tiene que el gasto en Bienes y Servicios es el que ha representado la mayor parte de lo ejecutado, aunque su participación en el total ha ido decayendo, pasando del 81% en el 2006 al 34% en el 2008. De los elementos de este rubro, el de Servicios de Consultoría,

Cuadro 3.9: Presupuesto Ejecutado según actividades del programa JUNTOS en el sector Salud, 2006-2008 (miles de nuevos soles)

	2006		2007		2008	
	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM	Ejecutado	% PIM
Capacitación del personal administrativo (%)	1 920,0 (8,3)	65,2	3 214,1 (5,9)	100,0	111,4 (0,5)	43,6
Capacitación del personal en los EESS (%)			12 235,8 (22,5)	66,2	6 425,7 (28,3)	95,8
Planeamiento y supervisión del Gobierno (%)			544,8 (1,0)	100,0	203,3 (0,9)	85,7
Estudios de pre-inversión (%)	1 823,5 (7,8)	84,4	360,3 (0,7)	14,9	94,2 (0,4)	82,7
Protección de poblaciones en alto riesgo nutricional (%)	602,0 (2,6)	18,1	3.602,6 (6,6)	44,6	4 028,1 (17,7)	90,3
Prevención de enfermedades con vacunas (%)	7 735,0 (33,3)	64,1	12 756,2 (23,5)	89,0	2 787,0 (12,3)	98,5
Prevención y vigilancia epidemiológica (%)			3 165,4 (5,8)	62,0	19,7 (0,1)	70,9
Reducción de la morbilidad en infantes (%)					889,2 (3,9)	66,1
Atenciones de salud pública de los EESS (%)	11 170,1 (48,0)	49,0	18 406,0 (33,9)	87,0	8 171,6 (36,0)	98,2
Total ejecutado	23 250,6	53,7	54 285,1	74,0	22 730,2	93,6
Total PIM sector	43 290,3		73 314,7		24 296,6	

Fuente: SIAF.

No personales y Otros representa la mayor parte de lo ejecutado en los tres años. Asimismo, si bien lo gastado en Medicamentos representó cerca del 35% de lo ejecutado en el 2006, cayó su participación en el siguiente año al 6%, y en el 2008 se dejó de ejecutar este tipo de gastos. Por otro lado, el rubro de gasto de Personal y Obligaciones Sociales, es el segundo gasto en importancia, y explica alrededor de un quinto del monto total ejecutado por el sector de la transferencia. Dentro del personal médico que interviene en JUNTOS, destaca la labor del personal de Servicio Rural y Urbano Marginal

de Salud (SERUMS), que a inicios del 2008 contaba con 700 profesionales, divididos entre médicos, enfermeros(as) y obstetras.

Análisis general de transferencias a los sectores

Como se ha podido apreciar, el mecanismo de transferencia de recursos del programa JUNTOS a los sectores para mejorar su oferta asociada a las condiciones del programa no se desarrolló de acuerdo a lo esperado. Se enfrentaron serios problemas en el diseño del proceso, que no permitieron una adecuada y oportuna articulación entre los sectores y el programa sobre los usos y ejecución de las transferencias. Ello resultó en demoras de las transferencias y en la baja ejecución de los recursos, particularmente en el caso de educación.

Por otro lado, incluso en varios casos se gasta en rubros no relacionados a las condiciones de JUNTOS. Por ejemplo, en el sector educación, se destina el dinero de JUNTOS a bienes -ludotecas- destinados a grupos etáreos que nada tienen que ver con las condiciones.

Asimismo, sólo un porcentaje reducido de lo ejecutado en salud se destina a equipos e instrumental médico (menos del 4% en ambos años), a pesar de que se deben cubrir brechas notorias en estos componentes de la oferta de salud, en los distritos intervenidos por el programa. De hecho, dado que los gastos en este sector no se destinan a una actividad en particular, sino a varias y en diferentes unidades ejecutoras y pliegos, no se sabe en realidad en qué bienes y/o servicios específicamente se usaron los recursos ni en cuáles zonas.

Por ello, urge rediseñar estrategias a fin de garantizar que los recursos se destinen, efectivamente, a la mejora en la oferta dentro de los objetivos que JUNTOS se plantea, para lo cual debe establecerse un sistema de rendición de cuentas de gastos. El mecanismo de transferencias ha sido interrumpido y se está a la espera del anuncio de un nuevo mecanismo y de la entrega de mayores recursos a los sectores, de tal forma que cubran las brechas de oferta, las que hoy ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos del programa.

CAPÍTULO IV

Los estudios de caso: características de los hogares, gastos, conocimientos y percepciones acerca del programa

IV.1 LOS ESTUDIOS DE CASO: LOS DISTRITOS DE VINCHOS Y SANTO TORIBIO

Los distritos de los estudios de caso fueron seleccionados a partir de la muestra de distritos del proyecto de Niños del Milenio. La selección se realizó con el objetivo de contar con dos distritos comparables (en términos de condición de pobreza, dominio geográfico, nivel educativo de sus habitantes, entre otros aspectos socioeconómicos), con la restricción adicional de que solo uno de ellos debe estar intervenido por el Programa JUNTOS. Las características generales de los distritos seleccionados se presentan en el cuadro N° 4.1. Como se des-

Cuadro N° 4.1:

Características demográficas de los distritos de Vinchos y Santo Toribio

	<i>Santo Toribio</i>	<i>Vinchos</i>
Provincia	Huaylas	Huamanga
Región	Ancash	Ayacucho
Superficie (km ²)	82	955
Población censada	1 774	16 312
Hogares particulares	504	3 877
Población rural (%)	79,6	96,0
Población sin agua potable (%)	84	79
Esperanza de vida al nacer (años)	67,9	68,3
Población mayor o igual a 15 años con al menos primaria completa (%)	42,5	47,3

Fuente: FONCODES- Mapa de Pobreza 2006;
INEI – Censo Nacional 2005 (X de Población y V de Vivienda).

prende del mismo, ambos distritos son predominantemente rurales y difieren principalmente en el tamaño.

Los indicadores socioeconómicos del siguiente cuadro (Nº 4.2) sugieren que el distrito de Santo Toribio, presenta mejores indicadores, aunque ambos distritos son apreciablemente pobres. Dado ello, es de esperar que se genere un sesgo a favor de Santo Toribio relacionado no sólo con una mayor asistencia a los EESS e IIEE que a los de Vinchos, sino también con una mayor calidad con la que se proveen tales servicios. Este factor se considerará al momento de llevar a cabo comparaciones entre ambos distritos.

Para comparar y analizar las características generales de los hogares entrevistados en los dos distritos en el trabajo de campo, se presentan algunos indicadores seleccionados y se contrastan con los datos a nivel nacional. Por ello, se eligieron dos grupos susceptibles de comparación a partir de la base de datos ENAHO 2006. El primero es hogares pobres a nivel nacional, considerando el dato de índice de carencias de FONCODES al que pertenecen los dos distritos en mención; el segundo es hogares en la sierra rural.

Las características socioeconómicas obtenidas de la muestra de hogares y de los dos grupos de comparación, se muestran en el cuadro Nº 4.2. Se observa que el tamaño promedio de los hogares es muy similar en ambos distritos. Por su parte, la edad promedio de las encuestadas es un poco menor en Vinchos que en Santo Toribio, aunque en ambos casos es bastante menor a las edades de los grupos de comparación. La mayoría de las encuestadas de ambos distritos se desempeñan como trabajadoras independientes, pero el porcentaje es notablemente más alto en Vinchos que en Santo Toribio (90% y 47%, respectivamente). Comparando estos resultados con lo que existen en los grupos de referencia, se tiene que la distribución de encuestadas, según su ocupación, en Vinchos se asemeja a la de los hogares de la sierra rural.

En los cuatro grupos, la mayoría solo ha alcanzado hasta el nivel educativo primario, más aún en los distritos bajo análisis. Cabe mencionar que el porcentaje de encuestadas con secundaria completa es significativamente menor en Vinchos que en Santo Toribio, aunque los porcentajes en ambos casos son inferiores a los de hogares pobres o de la sierra rural. Asimismo, la ocupación que desempeñan la mayoría de los padres en Vinchos corresponde a trabajadores independientes (87%), mientras que los de Santo Toribio están repartidos casi por igual entre dependientes e independientes. Nótese que los resultados en el primer distrito son muy similares a los de las zonas rurales

Cuadro N° 4.2

Características socioeconómicas de los hogares de la muestra

	<i>Vinchos</i>	<i>Santo Toribio</i>	<i>Hogares pobres nacional</i>	<i>Hogares sierra rural nacional</i>
Promedio de miembros por hogar	4,8	4,6	5,1	4,7
Edad promedio de la madre	33	35,6	41,6	44,4
Ocupación de la madre				
Porcentaje de trabajadoras independientes	89,6	46,6	29,6	64,9
Porcentaje de trabajadoras dependientes	3,8	9,7	7,9	27,6
Porcentaje que no trabaja y no busca trabajo	4,7	41,8	60,1	5,2
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre^{1/}				
Porcentaje con primaria ^{2/}	68,5	74,8	50,1	53,6
Porcentaje con secundaria incompleta	5,6	12,6	12,4	7,7
Porcentaje con secundaria completa	2,8	9,7	12,4	5,9
Porcentaje con educación superior no universitaria ^{2/}	0,0	0,0	2,9	1,6
Porcentaje con educación superior universitaria ^{2/}	0,0	0,0	0,7	0,7
Ocupación del padre				
Porcentaje de trabajadores independientes	86,7	47,4	29,7	82,2
Porcentaje de trabajadores dependientes	13,3	50,0	4,9	15,0
Porcentaje que no trabaja y no busca trabajo	0,0	2,6	65,1	2,6
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre				
Porcentaje con primaria ^{2/}	57,0	67,1	53,6	63,5
Porcentaje con secundaria incompleta	12,9	15,8	16,6	12,6
Porcentaje con secundaria completa	14,0	14,5	18,6	12,7
Porcentaje con educación superior técnica ^{2/}	0,0	2,6	4,2	2,7
Porcentaje con educación superior universitaria ^{2/}	1,1	0,0	1,7	2,0

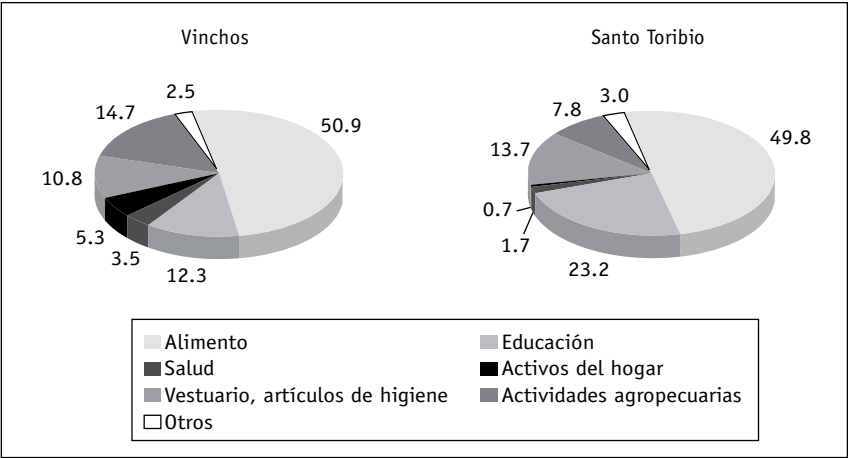
^{1/}Considera primaria completa e incompleta. ^{2/}Considera tanto a quienes culminaron como a quienes no lo hicieron.

Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio y base de datos INEI - ENAHO 2006.

IV.2 INGRESOS, GASTOS Y USOS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA JUNTOS

La estructura de gasto por rubro en el hogar representativo (gráfico N° 4.1) es un poco diferente en ambos distritos. En ambos casos, el mayor porcentaje corresponde a alimentos, que absorbe la mitad de los gastos totales de los hogares, mientras que el porcentaje destinado a vestuario e higiene es de poco más de 10%. Sin embargo, en Vinchos el gasto en actividades agropecuarias (que asciende al 15%) es el segundo rubro en importancia, mientras que en Santo Toribio dicho puesto corresponde a educación.

Gráfico N° 4.1
Participación de rubros en el gasto total del hogar promedio

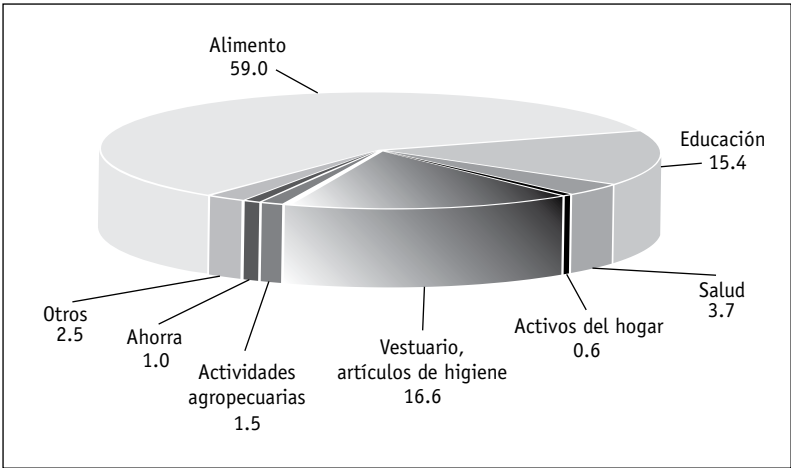


Nota: 1/ Sin considerar los S/. 100 que reciben los hogares por el programa JUNTOS en Vinchos.
Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

Del gasto que las familias beneficiarias en Vinchos realizan con los S/ .100 mensuales del programa JUNTOS (gráfico N° 4.2), se desprende que lo distribuyen de forma similar al gasto total de los hogares de ese distrito. Así, sólo los alimentos absorben más de la mitad de la transferencia (59%), mientras que un sexto se gasta en vestuario y artículos de higiene. La participación de los gastos de educación y salud de la transferencia, es parecida respecto del gasto total, aunque la destinada a educación es ligeramente mayor (15% vs 12.3%).

Esto indicaría que la transferencia de JUNTOS es un complemento al ingreso de las familias de Vinchos y no parece que se destina a otros rubros diferentes a los que se gasta el ingreso excluyendo el beneficio monetario. Por tanto, sólo una pequeña fracción de la transferencia se ahorra (menos del 1%).

Gráfico N° 4.2
Participación de rubros en el gasto
de los S/-.100 del programa en Vinchos (%)



Fuente: Encuestas a beneficiarias de Vinchos.

IV.3 TOMA DE DECISIONES EN EL HOGAR

En ambos distritos, la mayoría de encuestadas considera que ellas deben llevar a cabo las diferentes labores en el hogar, como se muestra en el cuadro N°4.3.

Cuadro 4.3: ¿Quién debe realizar las diferentes tareas en el hogar (% encuestadas)?

	Vinchos	Santo Toribio
Lavar Ropa		
Padre	73	21
Madre	100	100
Hijas	72	53
Hijos	73	42
Conseguir agua para los quehaceres		
Padre	84	42
Madre	99	92,2
Hijas	80	55
Hijos	81	56
Cuidar a los niños		
Padre	85.6	49,5
Madre	100	100
Hijas	72	45
Hijos	73	44

Pregunta de respuesta múltiple.

Fuente: Encuesta a madres en Vinchos y Santo Toribio.

Sin embargo, se observan marcadas diferencias en lo referente al porcentaje de encuestadas que piensa que el padre debe también realizar dichas tareas entre ambos distritos. Así, mientras el 73% y el 84% de las mujeres de Vinchos, beneficiarias del programa JUNTOS, considera que el padre debe lavar la ropa y conseguir agua para los quehaceres respectivamente, solo el 21% y el 42% de las de Santo Toribio opina igual.

Estos resultados apuntan hacia un mayor *empoderamiento* de las mujeres del distrito beneficiario de JUNTOS, lo cual podría ser un resultado del programa, aunque lamentablemente no se tiene evidencia que permita afirmar que esa es la razón de la diferencia (podría explicarse por otras diferencias entre los distritos).

IV.4 CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE JUNTOS EN VINCHOS

Como se mencionó en el capítulo III, la asamblea de validación comunal de JUNTOS, tiene dos propósitos principales: el primero es informar a la población sobre el programa JUNTOS; el segundo es conocer la lista de aquellos hogares que son potenciales receptores (cuadro N° 4.4) del programa según sus características socioeconómicas, así como validar su inclusión mediante la participación popular.

Todas las encuestadas de Vinchos dijeron haber asistido a las asambleas de validación comunal. Manifestaron además que, tal como se esperaría, se discutió principalmente los temas referidos a la descripción del programa JUNTOS y quiénes serían sus receptores. Sin embargo, el 97% señala que en las asambleas se trató el tema de cómo se debía usar la transferencia del programa. Esto llama la atención puesto que el diseño del programa no considera orientar el gasto de los incentivos hacia rubros en particular, puesto que es de uso libre.

Cuadro N° 4.4: Temas que se discutieron en las asambleas de validación comunal (% de encuestadas que lo reporta)

¿Cómo usar los S/. 100?	97,3
¿Qué es el programa JUNTOS?	95,5
¿Quiénes califican como beneficiarios de JUNTOS?	90,1
¿Otras políticas del Estado en la zona?	61,3
Otros	3,6

De acuerdo a lo reportado por las beneficiarias de Vinchos, el tiempo promedio que les toma llegar a las ventanillas para efectuar el cobro de la transferencia condicionada asciende a 100 minutos. A más de la mitad (56%) les implica entre una y dos horas, a 23% de ellas le toma más de dos horas e incluso las beneficiarias provenientes de centros poblados lejanos, quienes representan el 13% del total, emplean cuatro horas para llegar al lugar de cobranza. Nótese que ello ocurre a pesar de los esfuerzos del programa por implementar un sistema de transportadoras de dinero. Ello sucede porque aún existen puntos geográficos en los que el programa no logra acercar a las beneficiarias al sitio de recepción del dinero.

Según la información proporcionada por las beneficiarias, el costo que esto representa para ellas asciende, en promedio, a S/. 8. Ahora bien, gran parte del grupo (80%) gasta menos de S/.10. Sólo algunos pocos casos de beneficiarias a quienes les toma más tiempo en llegar al lugar de cobranza, enfrentan mayores costos de transporte (superiores a S/.20). Ello podría deberse a, según la CNST, la evidencia de que en algunos casos los transportistas elevan los precios de los pasajes el día en el que el programa realiza los pagos.

Las actividades de los promotores del programa giran principalmente en torno a dos asuntos: La primera es el control del cumplimiento de las condiciones del programa mediante el cotejo de la información sobre asistencia que les proveen los EESS y las IIEE. La segunda es el acercamiento a la población beneficiada para promover el cumplimiento de las condiciones mediante charlas, así como el intercambio de experiencias de las beneficiarias de la misma localidad.

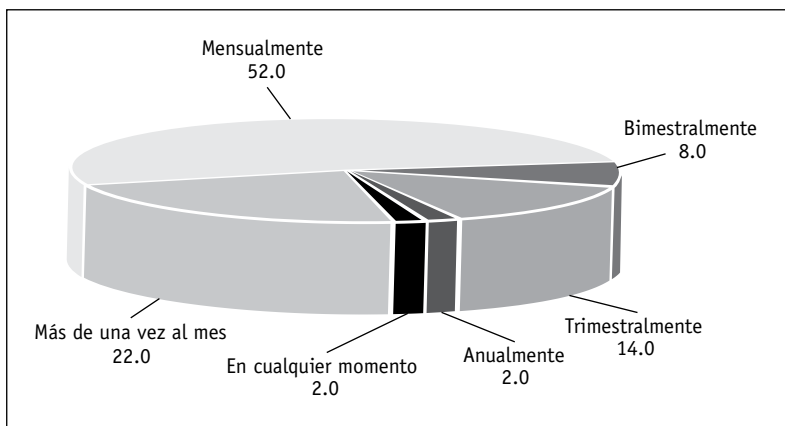
La verificación de cumplimiento de condiciones que llevan a cabo los promotores presenta claros problemas. Así, en la mayoría de EESS donde se realizaron las entrevistas, el promotor encargado de JUNTOS no se ha acercado al menos desde enero para verificar la asistencia de las beneficiarias y sus niños a los controles CRED¹⁵ (o ella sola, si es gestante por primera vez). De hecho, algunos de los entrevistados afirman enfáticamente que la labor de llenar detalladamente y sellar la cartilla de asistencia de las beneficiarias implica una recarga laboral que cumplen en vano porque los promotores no las recogen. De manera similar, sólo en cuatro escuelas de las 14 entrevistadas, los promotores verifican en la periodicidad estipulada la asistencia a clases de los alumnos cuyos hogares son beneficiarios del programa; es decir, cada tres

15 Los controles CRED (Crecimiento y Desarrollo) son el conjunto de actividades periódicas y sistemáticas del crecimiento y desarrollo del niño para detectar oportunamente riesgos en su estado de salud y nutrición.

meses (tal como estipula el programa). En las escuelas restantes, los promotores las cumplen cada seis meses e incluso tomándose plazos mayores.

En cambio, un porcentaje alto de entrevistadas (90%) señala que son visitadas por los promotores del programa (no necesariamente en su hogar) por lo que aquellos sí cumplirían la segunda tarea que se les ha asignado. La frecuencia con que ocurren las visitas de los promotores es mensual en la mayoría de casos (52%), como se muestra en el gráfico N° 4.3.

Gráfico N° 4.3
Frecuencia con que los promotores del programa visitan a la encuestada
(% encuestadas)



Fuente: Encuestas a beneficiarias de Vinchos.

Asimismo, indagando sobre las acciones que toman los promotores en el caso de que alguna beneficiaria no cumpla con la(s) condición(es) que el programa les impone, un 87% de encuestadas señala que les informan que son retiradas temporalmente del programa y un 8% indica que sólo les preguntan por qué no cumplió. Sin embargo, el porcentaje restante (5%) dice que se les hace un descuento monetario. Esto indicaría que algunos promotores aprovecharían la falta de conocimientos de los beneficiarios acerca del sistema de castigos del programa para su propio beneficio.

IV.5 CONOCIMIENTOS Y PERCEPCIONES DE LAS BENEFICIARIAS SOBRE JUNTOS

El 95% de las encuestadas señala que conoce las condiciones para recibir los S/.100 del programa. Sin embargo, al pedirle a dichas mujeres que enumeren

los compromisos que el programa exige, un grupo importante de estas desconoce todas las condiciones que deberían cumplir según los grupos étnicos al que pertenecen sus hijos (o dada su condición de gestante, si fuera el caso), como muestra el cuadro N° 4.5. Así, del total de encuestadas que tienen hijos en edad de cumplir con la condición de educación, sólo un 60% de estas menciona que debe enviar a sus hijos a la escuela. Asimismo, sólo la mitad de encuestadas que tienen hijos en edad de cumplir la condición de salud, la mencionan. Nótese que sólo un 30% de las que tienen hijos en edad de cumplir tanto con la condición de escolaridad, como con las de salud y nutrición conocen estas tres condiciones.

Cuadro N° 4.5: Beneficiarias que reconocen las condiciones del programa que deben cumplir (%)^{1/}

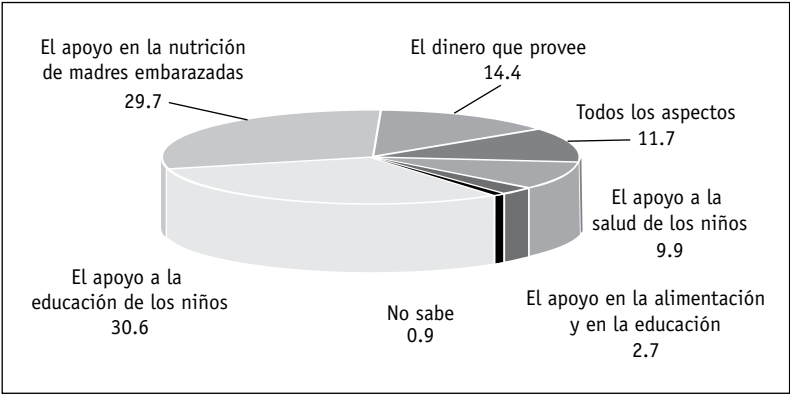
Que reconocen que deben cumplir la condición de escolaridad	59,5
Que reconocen que deben cumplir la condición de salud	51,9
Que reconocen que deben cumplir la condición de nutrición	62,1
Que reconocen que deben cumplir la condición de controles a gestantes	8,3
Que reconocen que deben cumplir las condiciones de escolaridad, salud y nutrición	30

^{1/} Pregunta abierta y de respuesta múltiple. Se consideran sólo aquellas que tienen hijos en edad de cumplir cada condición (o si es gestante).
Se considera sólo aquellas que declaran estar enteradas de las condiciones (95% del total de la muestra).
Fuente: Encuesta de beneficiarias de Vinchos.

Cabe destacar que un 23% de las encuestadas mencionó como condiciones a tareas que no lo son, tales como la construcción de baños, rellenos sanitarios, biohuertos o cocinas mejoradas. De acuerdo a la información recogida, estas actividades son impulsadas por los mismos promotores del programa y por representantes de otros programas, que aprovechan la existencia de JUNTOS para promover otras actividades que consideran importantes para mejorar el nivel de vida de los hogares beneficiarios. Ello sería un indicador de la alta discrecionalidad, el desorden, la improvisación y el desconocimiento que acompañan al programa.

En el gráfico N° 4.4 se aprecia que el mayor porcentaje de las beneficiarias califica el apoyo que JUNTOS brinda a la educación (31%) como el más importante entre los beneficios que le provee el programa, seguido de cerca por la mejora en nutrición que les provee a los niños y madres embarazadas (30%). Solo el 10% de madres considera el apoyo de salud a los niños como el más importante. En general, es destacable que se mencionen como beneficios

Gráfico N° 4.4
Qué es lo que le parece más importante del programa JUNTOS
(% encuestadas)



más importantes del programa el apoyo a la educación y la nutrición, antes que el dinero que se otorga.

Se indagó también sobre los aspectos en los que, en la opinión de las beneficiarias, JUNTOS debería mejorar. Los resultados, mostrados en el cuadro N° 4.6, indican que más de la mitad de las encuestadas (56%) dijo que no cambiaría nada. En tanto, el aspecto más comentado por el porcentaje que señala que debería mejorar está relacionado a las características de la transferencia de dinero (36%). Dentro de este grupo, un poco más de la mitad prefería recibir el dinero en un lugar más cercano, el 40% considera que debería percibir más dinero del que actualmente recibe, mientras que el resto menciona que la transferencia debería ocurrir sin retrasos.

Cuadro N° 4.6: Temas del programa JUNTOS que deberían mejorar (% beneficiarias)

En nada	56
Características de la transferencia de dinero	36
Actitud de los promotores y relación con las beneficiarias	12
Diseño del programa	8
Mayor apoyo con el gasto en educación y alimentos	4

Nota: Pregunta abierta y de respuesta múltiple.
Fuente: Encuesta de madres de Vinchos.

48 | Llama la atención que un 12% de encuestadas consideren que la actitud de los promotores no es la más idónea. De estos, un 25% considera que el trato

que estos tienen con la población debería mejorar. Por ejemplo, una encuestada señaló “exigen mucho y mucho gritan y tratan mal”. En relación al trabajo de los promotores, durante el trabajo de campo, se encontró importantes quejas respecto a actividades indebidas por parte de los promotores. Una encuestada mencionó que tales encargados las multan con dinero (“me multan con 10 soles y tengo que pagar”), lo cual, de comprobarse, consistiría en falta grave de los promotores.

CAPÍTULO V

La oferta y demanda de servicios de salud asociadas a las condiciones de JUNTOS: Los casos de Vinchos y Santo Toribio

El objetivo de este capítulo es identificar y analizar, con la información del trabajo de campo en los estudios de caso, los posibles cambios en la oferta y demanda de servicios de salud asociadas a las condiciones de JUNTOS. Como se mencionó en el capítulo II, la información obtenida en el trabajo de campo proviene de dos fuentes: La primera comprende entrevistas estructuradas a los encargados de los EESS, la cual se remonta al año 2006, en la medida en que la información estuviera disponible. La segunda comprende encuestas a beneficiarias y madres en Vinchos y Santo Toribio, respectivamente, con hijos o hijas en edad de cumplir la condición de salud y a gestantes.

El distrito de Vinchos cuenta con ocho EESS que atienden a una población de 16 132 habitantes. De estos, se visitaron cinco, uno de los cuales es un centro de salud y los restantes son puestos de salud¹⁶. En Santo Toribio se entrevistaron a encargados de los únicos dos puestos de salud en este distrito. Uno de ellos se encuentra en el centro de la capital del distrito y el otro en el centro poblado de Iscap.

V.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD

Analizando las características generales, se encuentra que los EESS de ambos distritos presentan similitudes en términos de antigüedad (un promedio de 20

16 Los puestos de salud y los centros de salud son ambos establecimientos de servicio de salud primaria. La diferencia entre ellos reside en su capacidad, personal, infraestructura, equipamiento y variedad de servicios que pueden ofrecer. En principio, los centros tienen más funciones que las postas, de modo que están capacitados para realizar servicios de salud de mayor complejidad.

años) y en servicios que prestan (prevención, atención regular y emergencias). No obstante, el horario de atención es más prolongado en los EESS de Vinchos, donde los puestos de salud atienden 12 horas (de 7am a 7pm), en comparación a los de Santo Toribio, donde atienden ocho horas.

Por otro lado, dos EESS ubicados en Vinchos presentan un tamaño mayor al de los demás de la muestra, medido por su número de personal. Así, el personal en el Centro de Salud de Vinchos (12 empleados) y en el EESS Putacca (7 empleados) es mayor al promedio de la muestra (4.9), por lo que son considerados EESS “grandes”. En tanto, los restantes EESS son identificados como “pequeños”. Diferenciar los EESS según su tamaño es importante puesto que al comparar los EESS entre distritos, es más propicio hacerlo entre aquellos que presenten características similares. Esta diferenciación será de utilidad principalmente cuando se analicen temas relacionados a la provisión de servicios (instalaciones, equipos, personal e insumos).

Adicionalmente, se puede establecer que los EESS de Santo Toribio cuentan con un mayor número de servicios básicos que la mayoría de EESS de Vinchos. Así, en Santo Toribio, a diferencia de en Vinchos, todos los EESS tienen agua potable y electricidad, mientras que en Vinchos un ES no tienen agua potable y dos no cuentan con electricidad. Es importante señalar que ambos distritos sufren importantes carencias de servicios básicos puesto que ninguno de los EESS de las muestras de ambos distritos cuenta con teléfono ni desagüe.

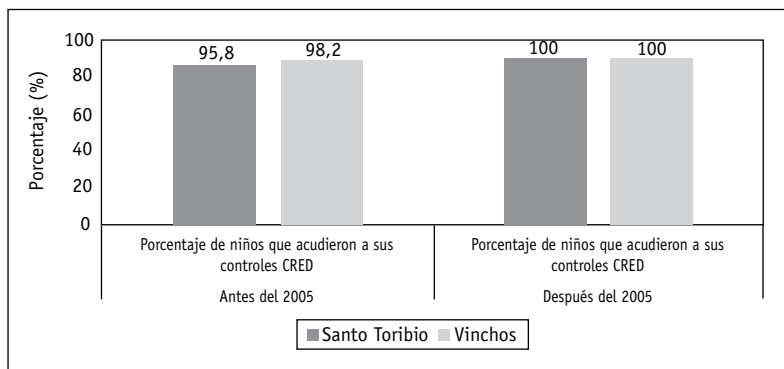
V.2. DEMANDA DE LOS SERVICIOS DE SALUD ASOCIADA A LAS CONDICIONES DEL PROGRAMA JUNTOS

Cambios en asistencia a controles CRED y vacunas

A partir de la información proporcionada por las madres encuestadas, el gráfico N° 5.1 muestra que el número de niños que acuden a sus CRED en Vinchos ha aumentado luego que JUNTOS comenzó a operar, de manera similar a lo que se encuentra en Santo Toribio¹⁷, llegando actualmente a cubrir el total de niños

17 Entre las madres encuestadas que tienen hijos en edad de participar en el programa CRED, se consideraron aquellas que tienen hijos nacidos luego que el programa JUNTOS se implementó en el distrito (después del 2005). Por otra parte, se les preguntó lo mismo a las madres que tenían niños en edad de asistir a los controles de CRED antes del 2005. Ambos resultados nos indican el cambio que ocurrió luego que JUNTOS comenzara a operar.

Gráfico N° 5.1
Porcentaje de niños que acudieron a sus controles CRED
antes^{1/} y después^{2/} del 2005



^{1/} Se consideran 56 observaciones en Vinchos y 48 en Santo Toribio.

^{2/} Se consideran 75 observaciones en Vinchos y 37 en Santo Toribio.

Fuente: Encuestas a madres en Vinchos y Santo Toribio.

de la muestra. Sin embargo, las estadísticas recogidas por el Instituto Nacional de Salud (INS)¹⁸ contrarían lo reportado por las madres de los dos distritos. Según esta fuente, sólo un 83% de niños entre 6 y 36 meses han recibido al menos sus controles CRED. Si bien es muy posible que los resultados de la encuesta a madres reflejen una sobreestimación de la asistencia de sus niños a los EESS para sus controles CRED, ello sería de esperar más en Vinchos, donde esta es una condición de JUNTOS.

En tanto, la información proporcionada por los EESS sobre la evolución del número de niños que asisten a sus controles CRED desde el 2006 también difiere de las otras fuentes (cuadro N° 5.1). Aunque solo se cuenta con datos provistos por dos EESS, uno de cada distrito, estos son los EESS que brindan el mayor número de atenciones en cada distrito (35% del total de encuestadas en Vinchos y aproximadamente dos terceras partes de la población en Santo Toribio), por lo que la información provee una idea de la evolución de la asistencia de una considerable porción de niños en sus distritos.

De otro lado, entre 2006 y 2007, el número de niños menores a tres años que asistieron a sus controles CRED en Vinchos ha aumentado en 6% respecto del año anterior, mientras que en Santo Toribio se ha mantenido igual. Nótese

18 A través de la encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (MONIN)- Primera y Segunda Ronda del 2007, ejecutada por el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición del INS.

que en Vinchos el principal cambio ocurrió en el grupo de niños entre 0 y 1 años, que aumentó en 23%. Este incremento en asistencia durante los últimos tres años en Vinchos, en comparación a lo ocurrido en Santo Toribio daría indicios de que el programa recién habría comenzado a tener efecto en los años posteriores al 2005.

Cuadro N° 5.1: Evolución del ^{1/}número de niños que acudieron a sus CRED en EESS, 2006-2007

	2006		2007	
	Santo Toribio	Vinchos	Santo Toribio	Vinchos
Niños entre 0 y 1 año	8	61	8	75
Niños entre 1 y 2 años	14	65	14	70
Niños entre 2 y 3 años	26	78	26	71
Total	48	204	48	216

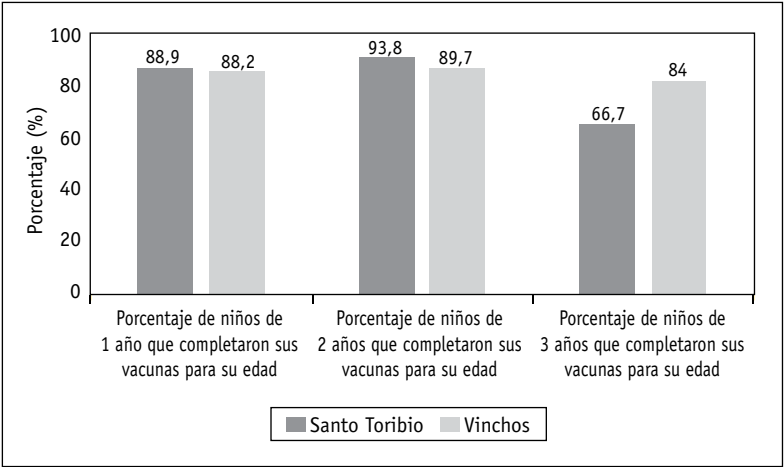
Nota: ^{1/}Cifras considerando sólo el Puesto de Salud Santo Toribio y el Centro de Salud Vinchos.
Fuente: Entrevistas a encargados de los EESS.

Según los representantes de los EESS de Vinchos, se encuentran señas de un aumento de asistencia a los controles CRED, incentivado por el programa en los últimos años. Ello, agregan, ha sido reforzado por las charlas en los EESS del distrito, donde se les reitera a las madres la importancia de llevar a sus hijos a sus controles de CRED. También se ofrecen charlas en los EESS de Santo Toribio, y a las madres que llevan a sus hijos a los controles CRED, se les entrega víveres como incentivo.

Considerando la información provista por las encuestadas y mostrada en el gráfico N° 5.2, no se encuentran diferencias notorias en el porcentaje de niños entre uno y dos años que completaron las vacunas correspondientes para su edad. De hecho, en ambos distritos estos son considerablemente altos. Sin embargo, la diferencia más notoria se encuentra en el caso de los niños de tres años, la cual es a favor de Vinchos, dado que en Santo Toribio sólo el 66% de niños las completó.

La ventaja en el caso del grupo de niños que actualmente tiene tres años señalaría indicios de que JUNTOS ha tenido un efecto mayor en Vinchos para el caso de los niños nacidos en el 2005, cuando el programa comenzó a operar en este distrito. Dichos niños han estado sujetos a las condiciones del programa desde su nacimiento y han acudido a sus vacunas según les

Gráfico N° 5.2
Porcentaje de niños que completaron vacunas para su edad, 2008



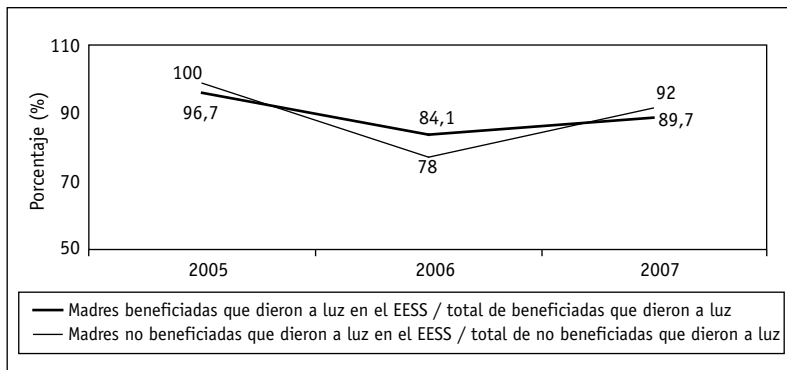
Fuente: Encuestas a madres en Vinchos y Santo Toribio.

Cambios en la demanda de controles prenatales y de institucionalización de partos

No hubo una evolución homogénea de la asistencia de madres gestantes a sus controles en los EESS de Vinchos -entre los años 2007 y 2008- (excluyendo Rosaspata), puesto que en unos aumentó y en otros cayó. Según las estadísticas, el número de gestantes que fueron a sus controles a nivel distrital descendió (de 289 a 257). Sin embargo, los encargados tienen otra percepción y estos señalan que entre el 2007 y el 2008, el número de madres que efectivamente acuden a controlarse en la mayoría de EESS de Vinchos ha aumentado. Mientras tanto, no se puede establecer un resultado concluyente en Santo Toribio, puesto que la cantidad de gestantes que fueron aumentó en el EESS de la capital del distrito y disminuyó en el EESS pequeño.

De acuerdo con la información proporcionada por los encargados de los EESS en el distrito de Vinchos, el programa JUNTOS ha tenido un importante efecto en el aumento de la asistencia de las madres gestantes a sus controles entre mayo de este año y el anterior. Sin embargo, también le atribuyen el crédito a las charlas de concientización que el EESS lleva a cabo entre la población gestante.

Gráfico N° 5.3
Evolución de madres que tuvieron parto en los EESS según su estatus de beneficiaria a nivel poblacional en Vinchos, 2005-2007 (%)



Fuente: Informe N° 006-2008-PNADMP-JUNTOS/VTH-P.S. de las actividades desarrolladas en el mes de abril 2008.

La mayor institucionalización del parto en Vinchos, según la información provista por el representante de JUNTOS en este distrito¹⁹ se muestra en el gráfico N° 5.3. Las tendencias registradas dan leves indicios de que JUNTOS ha logrado incentivar la asistencia de las gestantes a sus controles en los establecimientos de salud, tanto entre el grupo de madres beneficiarias, como en las no beneficiarias del programa. Es cierto que en el 2006, al año siguiente de que el programa inició sus actividades, cayó la proporción de beneficiarias y no beneficiarias que tuvo su parto en el EESS respecto al total de beneficiarias y del total de no beneficiarias que alumbraron en el distrito, respectivamente. Sin embargo, la caída del primer caso es menor en puntos porcentuales.

Se encuentra un resultado similar de la institucionalización del parto comparando lo ocurrido en los últimos nueve meses con lo sucedido hace cinco años, a partir de la información provista por las propias madres. Todas las madres de la muestra de Vinchos que tuvieron un parto hace nueve meses, se asistieron en un EESS, mientras que sólo el 86% de las que alumbraron en los últimos cinco años lo hicieron en un EESS. Mientras tanto, en el distrito no beneficiario, el porcentaje de madres que dan a luz en un EESS se ha mantenido en niveles similares (de poco más de 50%) en ambos periodos.

19 Informe N° 006-2008-PNADMP-JUNTOS/VTH-P.S. de las actividades desarrolladas en el mes de abril 2008.

V.3. OFERTA DE LOS SERVICIOS DE SALUD ASOCIADA A LAS CONDICIONES DE JUNTOS

Características y cambios de la infraestructura de los EESS

La cantidad de habitaciones (sala de recepción, sala de atención, sala de partos, sala de internamiento y laboratorio) de los EESS más grandes es mayor en el distrito beneficiario, mientras que el número de salas en los restantes EESS de ambos distritos es similar.

Entre 2006 y 2008, se realizaron ampliaciones en las instalaciones en la mayoría de EESS en Vinchos, mientras que en Santo Toribio no se registraron cambios. Así, aumentó el número de habitaciones en dos EESS pequeños (Arizona y Ocollo) y en los EESS grandes. Así, por ejemplo, en el EESS grande de Putacca se adicionó una sala de internamiento y un laboratorio entre el 2006 y el 2008.

De manera similar, sólo a los locales de los EESS de Vinchos se les ha dado mantenimiento, que comprendió principalmente el pintado de los edificios y reparaciones en los techos y paredes. Este tipo de trabajos no se ha efectuado en los EESS de Santo Toribio, a pesar de los repetidos reclamos por parte del personal de dicho distrito.

Los trabajos de mantenimiento en los EESS de Vinchos han tenido un importante efecto en la calidad de las instalaciones, según lo que reportan los encargados. Sin embargo, ellos agregan que los EESS del distrito beneficiario aún atraviesan por graves problemas de infraestructura. Efectivamente, a pesar de las mejoras, las necesidades son aún más numerosas en Vinchos.

Los principales problemas en los EESS de Vinchos están relacionados al reducido espacio, dado que en algunos casos no existen ambientes exclusivos para almacén o para instalar las camas, por lo que los empleados de los EESS deben improvisar espacios como, por ejemplo, los pasillos para almacenes. Asimismo, en algunos casos las salas son de usos múltiples. En Santo Toribio la principal carencia es más puntual y está relacionada a salas de partos.

La carencia de espacios en los EESS de Vinchos se manifiesta también en la opinión de las encuestadas, que en un 58% afirman que el EESS al que acuden presenta suficientes espacios para atención. En cambio, el 94% de madres en Santo Toribio comparte esa opinión.

Cambios y suficiencia del personal de los EESS

El número y tipos de personal contratado que atiende los controles CRED (enfermeras, técnicos/auxiliares, y en algunos casos médicos generales) y a gestantes (obstetras) es similar entre los EESS pequeños de ambos distritos. Sólo los EESS grandes de Vinchos presentan personal adicional. Estos cuentan, además, con un mayor número de médicos generales. Cabe mencionar que el EESS de Iscap (Santo Toribio) es el más desprovisto de personal médico de la muestra, puesto que sólo cuenta con técnicos y auxiliares.

Los cambios en el personal de salud del distrito beneficiario han ocurrido entre los años 2006 y 2008, mientras que en Santo Toribio permanece una situación similar a la que predominaba en el 2006, como muestra el cuadro N° 5.2.

Si bien el incremento de personal de Salud en Vinchos podría atribuirse al programa, es importante notar que el aumento no se ha producido en todos los EESS del distrito beneficiado. Nótese que la ampliación de personal CRED durante el periodo ocurren con mayor énfasis en el caso de los dos EESS más grandes. Si bien en estos creció el número de enfermeras, médicos generales (se duplicó en ambos) y de técnicos/auxiliares, en los EESS pequeños prácticamente no hubieron cambios. Asimismo, la cantidad de obstetras se elevó sólo en el Centro de Salud.

A pesar de las mejoras que se registran en los EESS de Vinchos, se encuentran indicios de que el aumento incentivado posiblemente por JUNTOS no es suficiente para la demanda que debe atender. De hecho, a diferencia de lo que ocurre en Santo Toribio, los encargados de los EESS de este distrito declaran atravesar por un gran déficit de personal para atender los controles CRED. Esta carencia está principalmente referida al número de enfermeras, dado que ellas realizan la labor que deberían efectuar los médicos, cuyo número es escaso en la mayoría de EESS (estos solo se encuentran en los EESS grandes). Esta falencia se agravó en el mes que se llevó a cabo el trabajo de campo debido a un problema relacionado con la renovación de contratos del personal, por lo que no todos los trabajadores declarados en las entrevistas acudían efectivamente a laborar.

Aparte del personal contratado que realiza labores regulares, los EESS cuentan también con personal de apoyo, que comprende médicos itinerantes, los cuales prestan servicios de salud en las comunidades alto andinas donde no existen EESS; y los médicos del SERUMS, por su lado, que desempeñan función asistencial.

Cuadro N° 5.2: Número de personal contratado total (atención a CRED y a gestantes) y de apoyo temporal (SERUMS y médicos itinerantes) en los EESS de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008

	2006				2007				2008			
	Contratado		Apoyo temporal		Contratado		Apoyo temporal		Contratado		Apoyo temporal	
	CRED	Gestantes	SERUMS ^{2/}	Itinerantes	CRED	Gestantes	SERUMS	Itinerantes	CRED	Gestantes	SERUMS	Itinerantes
Vinchos												
Vinchos	4	2	3	5	6	2	2	5	7	3	2	0
Putacca	3	1	0	0	3	1	1	0	5	1	1	0
Rosaspata	2	0	0	0	2	0	1	5	2	0	1	5
Ocollo	3	1	1	0	3	1	1	0	2	1	1	0
Arizona	2	1	0	0	2	1	0	0	3	1	1	0
Total	14	5	4	5	16	5	5	10	19	6	4	5
Santo Toribio												
Santo Toribio	3	1	0	0	3	1	1	0	3	1	0	0
Iscap	2	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0
Total	5	1	0	0	4	1	1	0	5	1	0	0

^{1/}Se considera como personal que realiza los controles CRED a técnicos/auxiliares, enfermeras, pediatra y médicos generales; y como personal que efectúa atención a gestantes a las obstetrices.

^{2/}SERUMS: Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud.

Fuente: Entrevistas a encargados de los EESS.

El cuadro N° 5.2 muestra que el personal de apoyo de SERUMS sólo ha llegado a Vinchos, lo cual señalaría indicios que estas mejoras se deben a JUNTOS, como se indicó en el Capítulo III. Solo dos EESS de Vinchos: el Centro de Salud y el EESS Arizona han recibido médicos itinerantes. Por el contrario, todos los EESS de Vinchos fueron beneficiados por la llegada de personal de SERUMS²⁰, aunque estos han llegado en mayor número al Centro de Salud. Vale mencionar que sólo el EESS Santo Toribio en el distrito del mismo nombre recibió un médico del SERUMS durante el 2007.

Percepciones sobre la calidad de la atención del personal

De acuerdo a los encargados de los EESS entrevistados, se ha observado una mejora en la calidad de la atención profesional que provee el personal de Vinchos a los niños que acuden a sus controles CRED, mientras que no se han registrado cambios en los EESS de Santo Toribio.

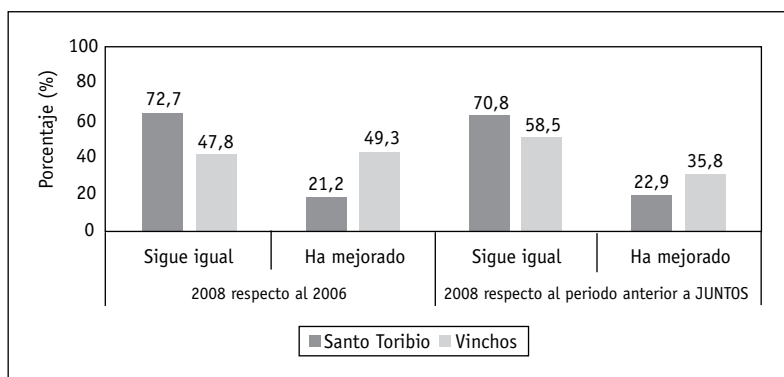
Por su parte, la mayoría de las encuestadas en Vinchos y Santo Toribio considera que la atención que recibe por parte del personal es buena, representando en ambos un poco más de las tres cuartas partes del total. Asimismo, un alto porcentaje de encuestadas en ambos distritos (76%) señala que el personal de los EESS cumple una buena labor informando sobre la nutrición del niño.

No se encuentran indicios de que haya mejorado el trato del personal médico durante la atención (i.e. la manera cómo se dirigen hacia las madres, si lo hacen adecuadamente) en Santo Toribio, tanto en los últimos años como comparando con los años anteriores al 2005 (gráfico N° 5.4). Sin embargo, en el distrito beneficiado por el programa, sí se observa que ha aumentado el porcentaje de madres que considera que el trato en los últimos años ha mejorado.

Junto con esta mejora, un alto porcentaje de madres del distrito beneficiario considera que el trato que se les brinda es adecuado (84%), mientras que sólo una tercera parte de encuestadas en Santo Toribio opina similarmente (30%). El resultado en el distrito no beneficiario concuerda con lo que encuen-

20 Los EESS de Rosaspata y Ocollo recibieron del SERUM -a inicios de este año- a una enfermera y a una obstetra, respectivamente. Pero cuando se hicieron las entrevistas, ambas habían sido promovidas y pasaron a ser contratadas del EESS.

Gráfico N° 5.4
Percepción de cambios en el trato del personal médico en los EESS:
2008 respecto al 2006 y 2008 respecto al periodo anterior a JUNTOS
(Porcentaje de madres)



Nota: El porcentaje de madres que consideran que ha empeorado y que no sabe/no opina no está reportado.
 Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

tran otras investigaciones que abordan el tema en diversas regiones del país²¹: maltrato y discriminación por parte de los empleados de salud.

Actualmente, el porcentaje que estima que debe esperar prolongadamente para ser atendido es mucho mayor en Vinchos: cerca del 45% del total de encuestadas, mientras que en Santo Toribio apenas el 3%. De hecho, en el distrito beneficiario se encuentran casos (el 10% de las encuestadas) que dicen que el tiempo de espera sobrepasa las dos horas, mientras que el tiempo promedio de espera en Santo Toribio es mucho menor y asciende a 17 minutos.

Equipos médicos con que cuentan los EESS

En general, los EESS de ambos distritos presentan importantes carencias de equipamiento médico básico. Por ejemplo, en lo que respecta a equipos móviles, sólo dos de los EESS cuentan con vehículos (una ambulancia y una moto en un caso; y una camioneta acondicionada como ambulancia en el otro) y ambos pertenecen a Vinchos. Ello ocurre a pesar de que, como se vio anteriormente, estos deben atender la población de una región extensa.

21 Salazar, X. y Vargas, R. *Concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa Juntos en Huancavelica, Andahuaylas y Huánuco*. CIES (Versión en PPT).

Por otro lado, los EESS de los dos distritos cuentan actualmente con una variedad similar de equipos de atención médica para realizar los controles CRED (refrigerador, balanza para pesar niños, tallímetro, camas/camillas), así como atención a gestantes (equipos para ecografías, monitor de funciones vitales, balanza de pie, espéculos, mesa para examen ginecológico). Sin embargo, los EESS grandes de la muestra cuentan con una ventaja sobre los demás en equipos para CRED, puesto que son los únicos que tienen refrigeradoras para vacunas. Por su parte, los restantes EESS de ambos distritos tienen balanzas para pesar a los niños, tallímetro y camas/camillas. Sin embargo, el número de estos equipos es mayor en los EESS de Vinchos que en los de Santo Toribio.

En tanto, el EESS situado en la capital del distrito de Santo Toribio se encuentra mejor preparado que el del otro distrito en cuanto a variedad de equipos para llevar a cabo atención a gestantes. Dicho EESS, a diferencia de la mayoría de los EESS del distrito beneficiario, no sólo cuenta con balanza de pie, espéculos y mesas para examen ginecológico, sino también con monitor de funciones vitales (Doppler).

Se han registrado algunos aumentos en equipamiento para atención en ambos distritos, como se muestra en el cuadro N° 5.3, pero estos han sido muy puntuales (limitados principalmente al aumento de espéculos).

Por ejemplo, para los controles CRED, hubo una mejora del equipamiento en el EESS en la capital del distrito de Santo Toribio, pero solo en incremento del número de camas y camillas. En cambio, en Vinchos aumentó la cantidad de equipos para esta labor en todos los EESS de la muestra (a excepción del caso de refrigeradoras). En Santo Toribio, sólo creció el número de espéculos en un EESS, mientras que en Vinchos aumentó el número de estos instrumentos en dos EESS pequeños y en uno de ellos, adicionalmente, subió el número de mesas de examen ginecológico.

A partir de la información provista por los encargados, se encuentran indicios de que los EESS de ambos distritos no cuentan con suficientes equipos para atender CRED. Así, en ambos distritos según los encargados, se carece de batería de pruebas de crecimiento, tallímetros de madera y balanzas pediátricas estandarizadas. En algunos EESS del distrito beneficiado estas balanzas se encuentran en mal estado. Asimismo, la carencia de refrigeradora para vacunas en los EESS pequeños hace que los encargados deban acudir a aquellos que sí cuentan con esta (que son las dos grandes en el distrito de Vinchos) y transportarlas por su propia cuenta.

En tanto, las carencias en equipos de atención a gestantes son muy graves en ambos distritos puesto que impiden llevar a cabo un control riguroso

Cuadro N° 5.3 Evolución del número de equipos según la función que realizan (atención a CRED y a gestantes) en los EESS de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008

	2006		2007		2008	
	Vinchos	Sto. Toribio	Vinchos	Sto. Toribio	Vinchos	Sto. Toribio
Equipos para CRED						
Refrigerador	3	0	3	0	3	0
Balanza para pesar niños	6	2	9	2	11	2
Tallímetro	6	2	7	2	8	2
Camas/camillas	9	3	15	5	15	5
Equipos para atención a gestantes						
Monitor de funciones vitales	3	0	1	0	1	1
Balanza de pie	6	2	6	2	6	2
Espéculos	13	2	17	7	17	7
Mesa para examen ginecológico	4	1	6	1	6	1
Otros equipos						
Esterilizador	1	2	2	2	2	2
Vestuarios e implementos quirúrgicos	0	1	1	1	1	1
Suministro de oxígeno	5	1	6	1	6	1

Fuente: Entrevistas a encargados de los EESS.

del progreso de las gestantes. Así, todos los EESS de este distrito carecen de dos equipos clave para brindar un buen diagnóstico: equipos para ecografías (lo cual implica que se use sustitutos como tensiómetros para llevar a cabo diagnósticos) y monitor de funciones vitales Doppler. Sólo el EESS de Santo Toribio presenta actualmente este último equipo.

Asimismo, los encargados de ambos distritos señalan además que requieren de un número mayor de equipos de parto y mesas para examen ginecológico²².

22 La entrevistada de un EESS declara: “al recién nacido, en ausencia de incubadora, se le envuelve con trapos calientes, en tanto que las madres dan a luz en una camilla que no es específicamente para esos fines”

Insumos con que cuentan los EESS

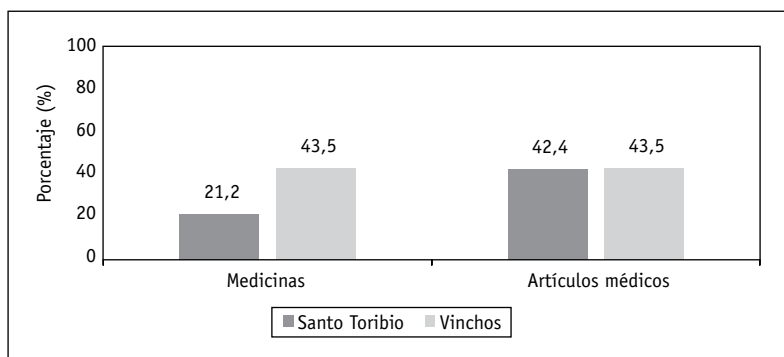
En general, no han ocurrido mayores cambios en la variedad de medicinas y artículos médicos con los que cuentan los EESS de ambos distritos durante el periodo, aunque la percepción de las madres indica que el número de aquellos en los EESS del distrito beneficiado ha aumentado en los últimos años.

Centrándonos en los artículos médicos, los EESS de Vinchos cuentan con una mayor variedad de este tipo de insumos que los de Sto. Toribio. Si bien los EESS de ambos distritos tienen algodón, gasa y guantes quirúrgicos, los EESS de Vinchos tienen también con otros artículos. Así por ejemplo, sólo los EESS del distrito beneficiado tienen tela adhesiva y mientras todos los de Vinchos disponen de jeringas descartables e hilos para suturas, estos sólo se encuentran en un EESS de Santo Toribio.

El gráfico N° 5.5 muestra que un bajo porcentaje de madres en ambos distritos considera que el EESS al que acude cuenta en cantidad suficiente con medicinas y artículos. Si bien el porcentaje es el mismo en el caso de artículos médicos, existen diferencias en el caso de medicinas a favor de Vinchos (43% y 21% en Santo Toribio).

En tanto, la opinión de los dos encargados en Santo Toribio y de dos en Vinchos permite establecer que afrontan déficit en el número de vacunas con el que cuentan, principalmente en el caso de aquella que previene la tuberculosis. Debido a ello, se le posterga el control de vacunación a los niños, y

Gráfico N° 5.5
Porcentaje de madres que afirman que el EESS cuenta con suficientes medicinas y artículos médicos



Nota: Se cuenta con 69 observaciones en Vinchos y 33 en Santo Toribio.

Fuente: Encuestas a madres en Vinchos y Santo Toribio.

en Vinchos estos deben acudir a Huamanga para cumplir con la prescripción médica. A partir de la opinión de las madres, se encuentran indicios que estos problemas serían más graves en los EESS de Vinchos, dado que un porcentaje menor de encuestadas en este distrito señala que el EESS al que acude cuenta con suficientes vacunas (48% en Vinchos y 67% en Santo Toribio).

V.4. CONCLUSIONES SOBRE POSIBLES EFECTOS EN LA OFERTA Y DEMANDA DE SERVICIOS DE SALUD ASOCIADAS A LAS CONDICIONES DE JUNTOS

En general, observando la información proporcionada por los entrevistados y sus percepciones, se encuentra, en los años posteriores a la implementación de JUNTOS, un aumento aunque no muy significativo, en la asistencia de niños y madres gestantes que acuden a los EESS para sus controles CRED, y control y asistencia al embarazo en el distrito de Vinchos, a diferencia del distrito de Santo Toribio. Este aumento podría atribuirse al programa JUNTOS, pero existe también evidencia de un mayor impulso y campañas por parte del personal de los EESS, que podrían o no estar relacionado con la presencia del programa en el distrito.

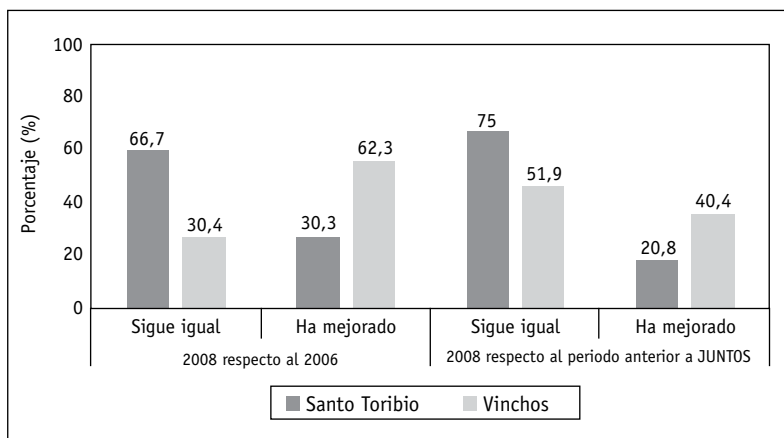
Por el lado de la oferta, se encuentran que se han producido mejoras en algunos aspectos de la oferta de los servicios de salud en Vinchos y que podrían asociarse al efecto de JUNTOS. Ello ocurre particularmente en el caso de infraestructura y en el número de personal de los EESS. Sin embargo, estas mejoras suceden principalmente en los EESS grandes. Asimismo, si bien el aumento de personal para realizar atención a CRED y gestantes ha ocurrido en la mayoría de EESS del distrito beneficiado, se ha dado con más énfasis en los EESS grandes. Cabe señalar que sólo el distrito beneficiado, adicionalmente, ha contado con personal de apoyo temporal.

En tanto, el número de equipos ha aumentado en ambos distritos, las mejoras son más notorias en el caso de los equipos para CRED y en los EESS de Vinchos. Asimismo, no se encuentran diferencias notorias ni cambios marcados durante el periodo estudiado en el abastecimiento de medicinas y artículos médicos entre los distritos.

Por otra parte, se observa que existe una percepción de mejora de la atención del personal sólo en Vinchos tanto de acuerdo a los encargados de los EESS como de las madres.

Así, si bien las mejoras observadas en el caso del distrito beneficiado son limitadas, estas parecen haber sido percibidas por las madres encuestadas,

Gráfico N° 5.6
Percepción de cambios del EESS en general:
2008 respecto al 2006 y 2008 respecto al periodo anterior a JUNTOS
(Porcentaje de madres)



Fuente: Encuestas a madres en Vinchos y Santo Toribio.

quienes en su mayoría consideran que los servicios que ofrece el EESS ha mejorado en los últimos dos años. Mientras que las de Santo Toribio perciben que la situación no ha cambiado en los dos períodos establecidos en el gráfico N° 5.6.

A pesar de las mejoras observadas en la oferta de servicios de salud de los EESS de Vinchos, la mayoría de EESS de este distrito afrontan aún graves carencias. Los déficit son latentes en el caso de infraestructura, personal que atiende a CRED y en equipos, principalmente en aquellos para la atención a gestantes, lo cual pondría en peligro los objetivos que propone el programa (disminuir la morbilidad infantil y perinatal). De hecho, se carecen de varios instrumentos que permitan realizar un seguimiento óptimo del desarrollo del niño, así como faltan equipos para atención a gestantes que no permiten un diagnóstico preciso. Subsisten importantes problemas de carencia de personal que se manifiestan en el caso de enfermeras y médicos. Más aún, los incrementos de recursos y personal se destinan principalmente al EESS Vinchos y se deja de lado los otros EESS que atienden a la población más alejada.

CAPÍTULO VI

La oferta y demanda de servicios educativos asociadas a las condiciones de JUNTOS: Los casos de Vinchos y Santo Toribio

El objetivo de esta sección es comparar las percepciones e información recogidas sobre la oferta y demanda de servicios de educación pública asociadas a las condiciones de JUNTOS entre los distritos de estudio, e identificar cambios que pudieran estar vinculados al programa. Como se mencionó en el Capítulo II, la información proviene principalmente de dos fuentes: La primera comprende entrevistas estructuradas a los encargados de las instituciones educativas del nivel primario (IIEE), la cual se remonta al año 2006, en la medida en que la información estuviera disponible en registros o en la memoria de los entrevistados. La segunda abarca encuestas a las madres en ambos distritos, eligiéndose en Vinchos a madres beneficiarias del programa, y en Santo Toribio a aquellas que tienen hijos en edades susceptibles de cumplir las condiciones mencionadas. En Vinchos, de un total de 52 IIEE del nivel primario, se visitaron 14. Por su parte, en Santo Toribio, de las cinco IIEE que tiene el distrito, se visitaron tres.

VI.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ESCUELAS DE LA MUESTRA

En Vinchos, las IIEE albergan a más de 1455 alumnos matriculados en el nivel primario, provenientes tanto de hogares beneficiados por el programa como aquellos que no lo son, concentrándose más de la mitad de estudiantes (53%) en las cuatro escuelas más grandes. Asimismo, la mitad de las IIEE de este distrito son polidocentes completas (que agrupan al 70% del total de matriculados), mientras que cinco son del tipo multigrado (28% del total) y dos unidocentes.

En Santo Toribio, el 47% del total de matriculados se concentra en la escuela más grande, que es del tipo polidocente completo, mientras que la IE de Iscap alberga al 31% y la de Quecuas al 29%, ambas polidocente y multigrado.

El grupo de las IIEE grandes (aquellas cuyo número de matriculados es mayor al promedio) lo conforman 8 IIEE: 7 de Vinchos y 1 de Santo Toribio. El grupo de las pequeñas está conformado por 9 IIEE: siete de Vinchos y 2 de Santo Toribio. La razón por la que esta distinción se lleva a cabo es porque permite comparar mejor a las IIEE entre distritos. Así, es de esperar que las grandes presenten características similares que las hacen más comparables entre sí y lo mismo aplica para el caso de las pequeñas.

Respecto al acceso a servicios básicos, se puede establecer que en general, las IIEE de Vinchos atraviesan por una carencia de servicios básicos mayor a las de Sto. Toribio, la cual se concentra principalmente en el grupo de las pequeñas (la mayoría de estas tienen sólo un servicio, electricidad). Cerca de una quinta parte de las escuelas de este distrito (grandes y pequeñas) no tienen siquiera alguno de los servicios básicos. Sin embargo, cabe destacar que la única escuela de la muestra que cuenta con desagüe conectado a red pública se encuentra en este distrito. Mientras tanto, en Santo Toribio la distribución de los servicios entre las IIEE es similar. Así, dos cuentan tanto con electricidad como con agua potable, mientras que una, del grupo de las pequeñas, goza exclusivamente de electricidad.

VI.2 DEMANDA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS ASOCIADA A LAS CONDICIONES DEL PROGRAMA JUNTOS

La evolución total de alumnos matriculados cayó levemente en ambos distritos entre el 2006 y el 2008. La matrícula total bajó 8% en Vinchos, incrementándose casi imperceptiblemente entre el 2006 y 2007, mientras en Santo Toribio se encuentra una caída leve sostenida, la cual corresponde al 7% para el período. Si bien el cambio porcentual negativo en Vinchos se mantiene si se analiza a nivel de grupos, no todas las escuelas muestran la misma tendencia, como se muestra en el cuadro N° 6.1.

Así, el descenso total del grupo de las pequeñas en 18% se corresponde con la caída de matrícula en prácticamente todas las IIEE de este grupo para el período. La dramática disminución de la matrícula en Culluhuanca se debe a la restricción de grados que atienden a partir del 2008, cuando se redujo de cuatro grados a dos (tercero y cuarto). Por su parte, la caída de matrícula en el grupo

Cuadro N° 6.1: Evolución de la matrícula en primaria de alumnos en las IIEE de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008

	2006	2007	2008	Cambio (%) 2006-08
Vinchos				
Anchachuasi	140	137	116	-17,1
Vinchos	260	253	231	-11,2
Ccochapampa	232	237	246	6
Arizona	166	159	156	-6
Paccha	137	155	139	1,5
Huayllapampa	96	105	110	14,6
Corazón de Ñaupas	122	122	107	-12,3
<i>Total grupo</i>	<i>1153</i>	<i>1168</i>	<i>1105</i>	<i>-4,2</i>
Qasanqay	97	94	91	-6,2
Ingahuasi	92	89	80	-13
Trancapampa	58	56	49	-15,5
Qollota	47	50	29	-38,3
Jatumpampa	19	18	16	-15,8
Millpo	74	78	75	1,4
Culluhuanca	37	30	10	-73
<i>Total grupo</i>	<i>424</i>	<i>415</i>	<i>350</i>	<i>-15,3</i>
Total distrito	1577	1583	1455	-7,7
Santo Toribio				
Santo Toribio	117	121	122	4,3
Íscap	108	97	81	-25
Quecuas	56	58	59	5,4
<i>Total grupo</i>	<i>164</i>	<i>155</i>	<i>140</i>	<i>-14,6</i>
Total distrito	281	276	262	-6,8

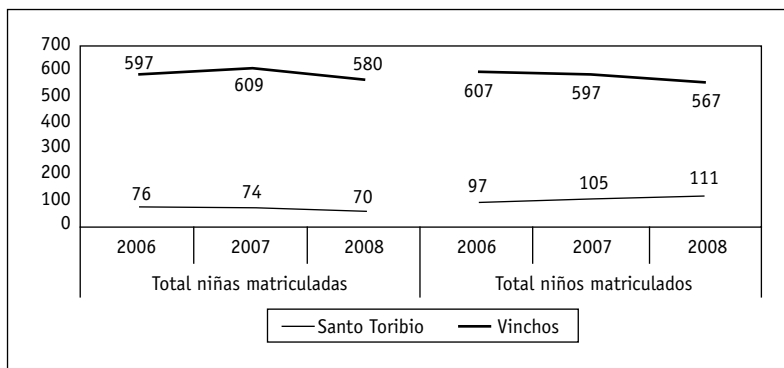
La línea horizontal más gruesa en cada distrito separa a las escuelas grandes (encima de la línea) de las pequeñas (debajo de la línea).

Fuente: Entrevistas (y registros) a encargados de escuelas de Vinchos y Santo Toribio.

de las grandes es menor (4%) y se encuentran resultados contrapuestos en las escuelas que componen este grupo en Vinchos. Así, el aumento en tres de estas (que en términos porcentuales van desde el 1% al 15%) no pudo contrarrestar el efecto negativo inducido por el descenso de matrícula en las otras escuelas.

En tanto, el descenso total de matrícula ocurrida en Santo Toribio no se debe a la disminución generalizada de la matrícula como en Vinchos, sino que

Gráfico N° 6.1
Evolución del total de alumnos en las escuelas primarias
de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008



Nota: Se consideran 10 escuelas en Vinchos y 2 en Santo Toribio para las que se tienen datos desagregados por sexo para los 3 años del estudio en ambos distritos, que representan el 79% y el 69% del total de la muestra, respectivamente.

Fuente: Entrevistas a encargados de escuelas de Vinchos y Santo Toribio.

se explica por la fuerte contracción que ocurrió en una de las escuelas pequeñas (-25%), mientras que en las restantes los incrementos son muy pequeños.

En cuanto a la evolución de matrícula según el sexo²³, mostrado en el gráfico N° 6.1, se encuentra la misma tendencia decreciente en el caso de niños y niñas en Vinchos, contrario a lo que ocurre en Santo Toribio, donde ambas series se mueven en direcciones opuestas. En el distrito beneficiado la caída de matrícula de niños es más pronunciada que de las niñas (-6% y -3%, respectivamente). Por su parte, en el distrito no beneficiado cayó la matrícula de niñas en 8%, mientras que la de niños aumentó en 14%.

La reducción casi generalizada de la matrícula en el distrito beneficiado por JUNTOS, a partir de la opinión de los entrevistados, se debería a factores exógenos al programa y no a la poca eficacia que este haya podido tener para incentivar la entrada de niños a la escuela. Una de las principales razones por la que algunos niños se han dejado de matricular en estas escuelas, según los mismos entrevistados, se debe a que las madres de estos alumnos cambian de domicilio, puesto que dadas las dificultades económicas que afrontan los

23 Considerando las mismas escuelas que en el caso de matrícula total, pero dejando de lado la IIEE de Iscap en Santo Toribio; y en Vinchos a las de Anchachuasi, Corazón de Ñaupas, Millpo y Culluhuanca porque no cuentan con información desagregada por género. En total, representan el 79% del total de matrícula en Vinchos y el 69% del total en Santo Toribio.

hogares, estas consiguen trabajo en otras ciudades y sus hijos son llevados junto con ellas, usualmente a Huamanga. De estos, algunos son matriculados en las escuelas de la ciudad a donde se mudan y no pierden los beneficios del programa. Otra razón aparentemente aún más importante, se debería a un tema de control de natalidad llevado a cabo en los años anteriores y que se manifiesta en los últimos años, generando una disminución en el número de niños en las localidades que atienden la mayoría de escuelas de la muestra. Ello se manifiesta en que prácticamente en todas las escuelas en Vinchos, para las que se dispone información desagregada por grados, el número de niños matriculados en primer grado ha caído entre 2006 y 2008.

Si se observan los cambios en la matrícula de las IIEE de la muestra diferenciando por grados, se encuentra que más bien se ha producido un aumento en la matrícula de los últimos grados, particularmente de las niñas. Esta situación no se ha producido en las IIEE del distrito de Santo Toribio, donde por el contrario, se observa mayor deserción en esos casos, lo cual podría dar indicios de un impacto del programa JUNTOS. De acuerdo a la literatura sobre resultados de programas de transferencias condicionadas (ver capítulo I), es de esperar que los efectos se concentren en los últimos grados y en niñas, casos en que normalmente se presenta mayor deserción.

Características y cambios en la asistencia de alumnos

A partir de la información provista por los entrevistados, se encuentra que los cambios en asistencia de alumnos son diferentes entre los distritos, tanto comparando este año con el 2007 como con el 2006, y apuntan a una mejora en Vinchos, que podría atribuirse al programa, según la opinión de los encargados. Mientras que en todas las escuelas de Santo Toribio, la asistencia a clases no varió este año respecto al anterior ni respecto al 2006, en las escuelas de Vinchos, la asistencia es mayor este año en comparación del 2006, registrándose inclusive aumentos notorios en un número pequeño de escuelas.

Sin embargo, en algunos casos los alumnos siguen ausentándose, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, debido a las necesidades económicas de las familias que requieren de su apoyo en las actividades productivas. También ocurre en parte porque los padres saben que los encargados no supervisan constantemente los registros de asistencia (como se mencionó en el capítulo III). Es decir, los padres saben que no serán castigados con la privación de

los beneficios del programa si el hijo se ausenta. Por ello, a pesar de la mejora en asistencia en Vinchos, cerca de la mitad de encargados consideran que aún existen serios problemas de asistencia.

Cambios en el desempeño de alumnos y padres

De acuerdo con la opinión de los representantes de las escuelas, se encuentra que ha ocurrido un cambio favorable en la situación en Vinchos respecto al desempeño e interés de los alumnos, tanto dentro de clases (estos aprenden lo que se les enseña y cumplen lo que se les indica) como fuera de ella (principalmente en las tareas que les asignan para la casa), así como en el interés que tienen los padres por el aprendizaje de sus hijos, aunque moderado. Por otro lado, no se puede establecer un resultado concluyente en Santo Toribio debido a que no se encuentra un patrón general en las opiniones de los entrevistados en este distrito.

A pesar de la mejora del interés de los padres en las escuelas de Vinchos, debido a que ahora un número mayor de estos acuden a consultar a los docentes, ayudan a sus hijos en las tareas para casa y los envían más a la escuela, prácticamente todos los encargados consideran que el compromiso que estos tienen con la educación de sus hijos es bajo, lo cual limitaría los alcances que JUNTOS pretende lograr en la población beneficiada.

VI.3 OFERTA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS ASOCIADA A LAS CONDICIONES DEL PROGRAMA JUNTOS

Infraestructura de las IIEE

A pesar de que la matrícula cayó entre 2006 y 2008 en las escuelas de Vinchos, se encuentran mejoras en la infraestructura relacionadas al número de aulas, aunque estas sólo ocurren en algunas escuelas de este distrito (en 4 de las 14 IIEE visitadas, todas ellas del grupo de las grandes). Así, se han producido trabajos de ampliaciones en este distrito que permitieron incrementar el número de aulas en cuatro IIEE, e incrementar el tamaño de los salones en otras. Por otro lado, en Santo Toribio, el número de aulas se mantuvo estable en dos escuelas y en una inclusive cayó. Ello ocurrió debido a que en esta, la única donde se llevaron a cabo trabajos de ampliación,

se incrementó el tamaño de las aulas a costa de dos salones a inicios del 2007.

Cabe mencionar que las fuentes de financiamiento de los trabajos en Vinchos difieren a lo largo de los años: en el 2007 las mejoras fueron financiadas por el MINEDU, y en los años anteriores también recibieron dinero de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

La información proveniente de las entrevistas permite corroborar que en general, las IIEE de Vinchos se encuentran en mejores condiciones para albergar a alumnos, dado que los encargados señalan que no atraviesan por problemas al respecto. Por el contrario, en Santo Toribio, los encargados señalan que necesitan más aulas para acoger a los alumnos que acuden, a pesar de que no se han registrado aumentos significativos de matrícula.

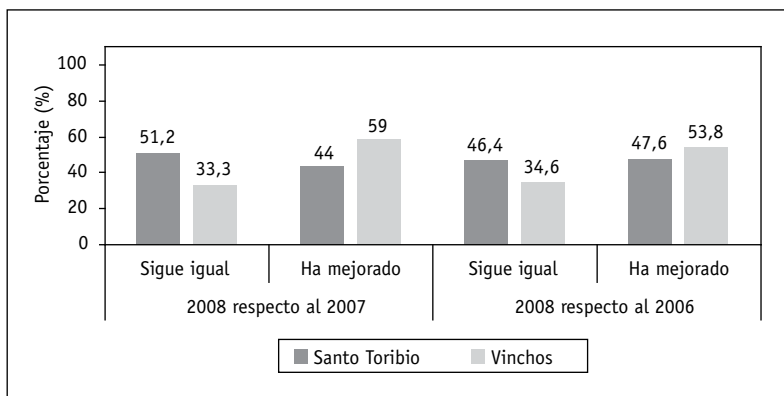
Asimismo, las mejoras en el estado de las aulas durante los años estudiados han ocurrido principalmente en Vinchos, mientras que en Santo Toribio ello sucede sólo en una escuela. Pero en general, la conservación de las escuelas de ambos distritos se ha mantenido “regular”, según los encargados. El distrito de Vinchos presenta escuelas, a diferencia de Santo Toribio, que cuentan otras instalaciones necesarias para brindar un servicio educativo integral (enfermería, sala de computación y biblioteca). Sin embargo, el número de escuelas en el distrito beneficiado que tienen estas instalaciones es reducido (solo cuatro) y se concentra en las más grandes y menos remotas, las cuales fueron en su mayoría construidas luego de la implementación del programa JUNTOS en el distrito.

No se puede establecer que un distrito se ha visto más beneficiado que otro en cuanto a los trabajos de mantenimiento referidos al mobiliario, pisos y fachadas. Así, si bien estos han ocurrido durante los últimos tres años en Vinchos, se dieron principalmente en el 2008, cuando se llevaron a cabo en casi todas las IIEE (a diferencia de los años anteriores donde sólo sucedía en un número muy reducido de estas), mientras que en Santo Toribio ocurrió en las tres IIEE sólo en los dos últimos años.

Si bien en ambos distritos predomina el porcentaje de madres que considera que la infraestructura ha mejorado en los últimos años, un porcentaje mayor de las de Vinchos nota las mejoras (gráfico N° 6.2).

Esto permite establecer que si bien las mejoras en infraestructura se concentran principalmente en Vinchos, el distrito beneficiado por el programa, ello ocurre en un grupo reducido de las IIEE, principalmente las más grandes y no a nivel general, mientras que en Santo Toribio no se registran cambios importantes en este aspecto.

Gráfico N° 6.2
Percepción de cambios en la infraestructura de la escuela:
2008 respecto a 2007 y 2008 respecto a 2006
(Porcentaje de madres)



Nota: Porcentaje de madres que no responde y que considera que empeoró no reportado.

Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

Número de docentes y percepciones sobre la calidad de enseñanza docente

Tal como se muestra en el cuadro N° 6.2, las mejoras de la oferta relacionadas con el número de docentes se encuentran principalmente en Vinchos aunque se restringen a un número limitado de escuelas. Paralelamente, ello ocurre sólo en una escuela de Santo Toribio. Así, en tres IIEE del distrito beneficiado se observan leves aumentos en el número de docentes, y de hecho, en sólo una IE, Culluhuanca, el número de docentes cayó. El número de alumnos por docente ha ido a la par con el cambio en el número de alumnos matriculados en todas las IIEE. Así, en aquellas en las que bajó la matrícula para el periodo 2006-2008, el ratio descendió, mientras que en las cuatro IIEE de Vinchos donde aumentó la matrícula, el ratio aumentó.

Asistencia de alumnos y docentes

Las IIEE de Vinchos presentan mejores mecanismos para responder ante las ausencias de los alumnos (considerando cuando un niño falta más de cinco días seguidos) que Santo Toribio, dado que involucran a los padres y autorida-

Cuadro N° 6.2: Número de docentes y de alumnos por docente en las escuelas de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008

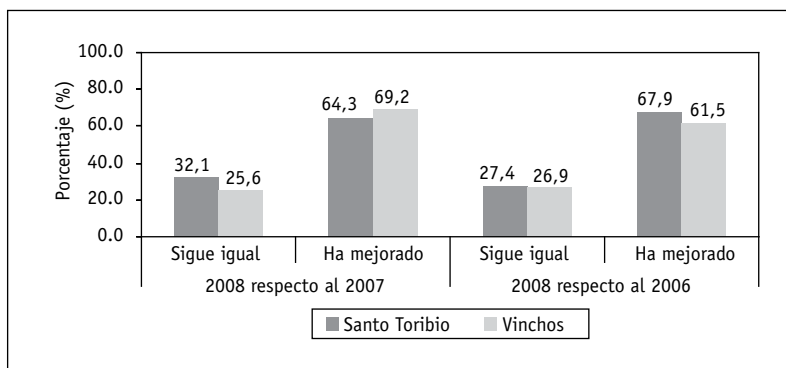
	Docentes			Alumnos por docente		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Vinchos						
Vinchos	13	13	13	20	19,5	17,8
Ccochapampa	9	9	9	25,8	26,3	27,3
Paccha	5	5	5	27,4	31	27,8
Arizona	7	7	8	23,7	22,7	19,5
Huayllapampa	5	5	5	19,2	21	22
Corazón de Ñaupas	5	5	5	24,4	24,4	21,4
Anchachuasi	6	7	7	23,3	22,8	16,6
<i>Total grupo</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>52</i>	<i>23,1</i>	<i>23,4</i>	<i>21,3</i>
Qasanqay	4	4	4	24,3	23,5	22,8
Ingahuasi	3	4	4	30,7	22,3	20
Qollota	2	2	2	23,5	25	14,5
Trancapampa	3	3	3	19,3	18,7	16,3
Jatumpampa	1	1	1	19	18	16
Millpo	3	3	3	24,7	26	25
Culluhuanca	2	2	1	18,5	15	10
<i>Total grupo</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>18</i>	<i>23,6</i>	<i>21,8</i>	<i>19,4</i>
Total distrito	68	69	70	23,2	22,9	20,8
Santo Toribio						
Santo Toribio	6	6	6	19,5	20,2	20,3
Iscap	4	4	4	27	24,3	20,3
Quecuas	2	3	3	28	19,3	19,7
<i>Total grupo</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>27,3</i>	<i>22,1</i>	<i>20</i>
Total distrito	12	13	13	23,4	21,2	20,2

La línea horizontal más gruesa en cada distrito separa a las escuelas grandes (encima de la línea) de las pequeñas (debajo de la línea).

Fuente: Entrevistas a encargados de escuelas de Vinchos y Santo Toribio.

des, lo cual podría deberse a la presión que ejerce el programa en el distrito beneficiario frente al control de asistencia de los alumnos. Así, tres de cada cuatro madres de Vinchos señalan que la escuela toma acciones que involucran directamente a los padres (gráfico N° 6.3) La mayoría dice que se acerca un encargado para preguntarle las razones de la ausencia, y algunas señalan que se les exige una nota escrita. En cambio, en Santo Toribio el mayor grupo de madres no sabe si la escuela toma alguna acción si su hijo falta más de cinco

Gráfico N° 6.3
Percepción de cambios en la asistencia docente a clase:
2008 respecto al 2007 y 2008 respecto al 2006
(Porcentaje de madres)



Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

Porcentaje de las que mencionan que no hace nada no reportado.

días seguidos a clase, y un 28% afirma que los docentes se limitan a preguntarle a los compañeros del alumno por la ausencia de este.

Por otro lado, no se encuentran mayores diferencias en el tema de asistencia de docentes entre Vinchos y Santo Toribio. Los sistemas de control son similares en ambos casos: este se lleva a cabo diariamente tanto a la entrada como a la salida. Sin embargo, de acuerdo a los entrevistados, sólo en el distrito de Santo Toribio se aplican sanciones ante la ausencia de docentes.

Equipos e inmobiliario de las IIEE

En general, no se ven modificaciones importantes en el equipamiento de mesas y carpetas en ninguno de los dos distritos durante el periodo. Solo se ven modificaciones en un número reducido de IIEE de Vinchos, en dos de estas conforme al aumento de matriculados. Así, el ratio alumnos/ carpeta ha seguido el comportamiento de la matrícula, por lo que en la mayoría de escuelas del distrito beneficiado el ratio cayó, mientras que en las de Santo Toribio sólo bajó en Iscap. Situación muy similar se encontró revisando la información referida a pizarras y otros equipos.

Finalmente, sólo el distrito de Vinchos cuenta con escuelas que presentan equipos electrónicos (TV, VHS/DVD, CPU). Cabe notar que a partir del 2007, luego de que el programa comenzó a implementarse en Vinchos, muchas de

las IIEE de distritos han comenzado a contar con los mencionados equipos. Sin embargo, al igual que lo que ocurre en el caso de los pupitres y armarios, el número de estos es insuficiente.

Libros y materiales de enseñanza

Esta sección analiza la evolución del número de libros que son entregados por el MINEDU para el dictado de dos cursos: lógico matemática y comunicación integral. Asimismo, sólo en las escuelas en el distrito beneficiario, se indaga sobre los *kits* de materiales que el programa JUNTOS entrega (cuadro N° 6.3).

De acuerdo a la información provista por los encargados de las escuelas de Santo Toribio, estas presentan una notable ventaja en la provisión de libros de lógico matemática y comunicación integral durante los años en consideración con respecto a las de Vinchos. A todas las escuelas de Santo Toribio les han

Cuadro N° 6.3: IIEE que recibieron por parte del MINEDU ^{1/}libros de lógico matemática y de comunicación integral en las ^{2/}escuelas de Vinchos, 2006-2008

	<i>Libros lógico matemático</i>			<i>Libros comunicación integral</i>		
	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Vinchos						
Vinchos	No	No	No	No	No	No
Arizona	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Huayllapampa	No	No	No	No	No	No
Ccochapampa	Sí	No	No	Sí	No	No
Corazón de Ñaupas	Sí	21	No	Sí	15	No
Anchachuasi	120	No	No	120	No	No
Jatumpampa	7	8	No	7	8	No
Millpo	Sí	No	No	Sí	No	No
Qollota	Sí	30	No	Sí	30	No
Ingahuasi	No	84	No	No	73	No
Qasanqay	90	109	No	70	No	No
Santo Toribio						
Santo Toribio	117	121	122	117	121	122
Quecuas	56	58	59	56	58	59
Iscap	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

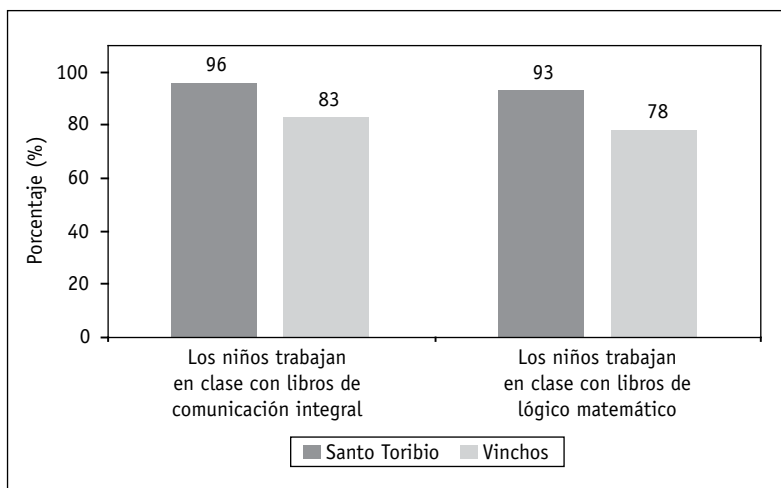
1/ "Sí" sólo aplica si no se conoce en detalle el número de los libros recibidos.

2/ Se consideran sólo las escuelas de las que se tienen información para los tres años del estudio.

La línea horizontal más gruesa en cada distrito separa a las escuelas grandes (encima de la línea) de las pequeñas (debajo de la línea).

Fuente: Entrevistas a encargados de escuelas de Vinchos y Santo Toribio.

Gráfico N° 6.4
Madres que afirman que los niños trabajan en clases
con libros de comunicación integral y lógico matemático



Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

entregado dicho material durante el periodo de estudio, mientras que ninguna escuela de Vinchos ha recibido libros en este año.

De hecho, a partir de la información disponible, sólo en Santo Toribio y en Quecuas el número provisto es suficiente para que a cada niño de primaria le corresponda un libro. Para aquellas escuelas donde se dispone del número de libros entregados en Vinchos, la cantidad provisto es claramente insuficiente para los alumnos matriculados. Dado esto, los encargados de este distrito consideran que el déficit en libros de estas dos materias es un problema grave por atender.

Esta desventaja de Vinchos se manifiesta en la percepción de las madres, dado que sólo un 32% de las del distrito beneficiado consideran que las escuelas cuentan con libros de enseñanza en clase en cantidad suficiente, mientras que en Santo Toribio, estas ascienden al 72%, como se muestra en el gráfico N° 6.4.

Por su parte, el programa JUNTOS no ha logrado implementar exitosamente la provisión de materiales de clase para el alumno mediante sus *kits*²⁴, los

24 Como se mencionó en el capítulo III, estos incluyen material concreto que se proveen a primer y segundo grado para comunicación integral (láminas, *kits* de lenguaje integral, entre otros) y lógico matemático (material para aprender a sumar, etc.), así como material fungible como témperas, cartulinas, pinceles, crayolas, plastilinas en barra, tijera y lápices.

cuales tienen como objetivo brindar insumos para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ello se debe a que recién desde el año pasado estos materiales han sido destinados a Vinchos. Sin embargo, sólo han llegado a un número reducido de escuelas, e incluso, el grupo de IIEE beneficiadas por estos materiales ha caído entre este año y el anterior (pasó de seis a cinco escuelas). Asimismo, dado que llegan en cantidad insuficiente a estas escuelas, tienen que distribuirlos entre un número mayor de al que va destinado, e inclusive en algunos casos se usan materiales alternativos. Los encargados consideran grave esta limitación dado que se aprovechan limitadamente sus posibilidades didácticas.

Conclusión de cambios en la demanda y oferta de servicios de educación

Se encuentran indicios que la caída de la matrícula en Vinchos responde a causas no relacionadas directamente con la eficacia del programa, sino más bien a otros factores exógenos, principalmente el menor número de niños de las localidades, que se manifiesta en el descenso de matriculados en primer grado en prácticamente todas las escuelas de Vinchos. Asimismo, aunque no es posible atribuir los cambios con seguridad a los efectos de JUNTOS, se observa en las IIEE de Vinchos, a diferencia de las de Santo Toribio, una reducción de la deserción de niñas en el último año de primaria y el aumento de matrícula de alumnos en los últimos grados.

Es importante mencionar que uno de los impedimentos que puede encontrar el programa en el distrito para lograr el aumento de asistencia a clase radica, de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, en el bajo nivel de interés que muestran los padres por la educación de sus hijos, así como el poco control que ejercen los promotores del programa en la verificación de la asistencia a clases.

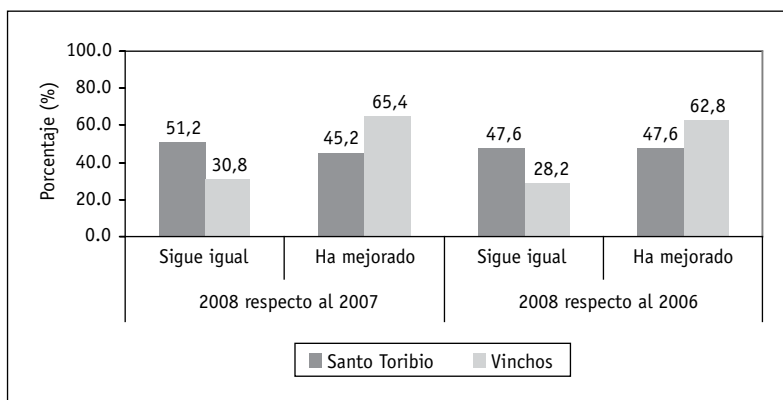
Por el lado de la oferta, se puede concluir que se han producido algunas mejoras en los últimos años en relación a la infraestructura y equipos (carpetas/mesas, pizarras y equipos electrónicos), pero solo en algunas IIEE de Vinchos, mientras que no se observan cambios en las IIEE de Santo Toribio. Sin embargo, a pesar de que ha caído la matrícula en el distrito beneficiado, las mejoras no han sido suficientes y se siguen presentando problemas de déficit en el número y en el estado de conservación del equipamiento de las IIEE, al igual que ocurre en Santo Toribio.

Asimismo, se encontró en las IIEE de Vinchos, mejores mecanismos de control de asistencia escolar, que involucran un acercamiento a los padres en casos de más de cinco días de ausencia.

Por el contrario, se halló que las IIEE de Vinchos atraviesan una situación más precaria en torno al número de materiales educativos que reciben del MINEDU, a comparación de las IIEE de Santo Toribio, donde se encuentra que el número de libros de lógico matemático en la mayoría de escuelas corresponde exactamente con la cantidad de alumnos. Los *kits* de materiales que entrega el programa en el distrito beneficiado sólo llegan a un número reducido de escuelas y en cantidades insuficientes.

Cabe mencionar que a pesar de los pequeños cambios ocurridos en la oferta en Vinchos y sólo en un número reducido de escuelas, la mayoría de madres de este distrito perciben que la oferta de las escuelas del distrito ha mejorado en los últimos años, mientras que la mayoría del distrito no beneficiado considera que se ha mantenido estable (gráfico N° 6.5).

Gráfico N° 6.5
Percepción de los cambios de la oferta en la escuela:
2008 respecto al 2007 y 2008 respecto al 2006
(Porcentaje de madres)



Nota: Porcentaje de madres que no sabe/no responde y que considera que empeoró no reportado.
Fuente: Encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

CAPITULO VII

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

El Gobierno peruano inició a fines del año 2005 la implementación de JUNTOS, un programa de transferencias condicionadas dirigido a mejorar las condiciones de educación, salud, y nutrición de niñas y niños de las comunidades más pobres del país. JUNTOS ha venido creciendo significativamente desde su creación en términos de cobertura y presupuesto, y a finales del año 2008 contaba con casi 600 millones de soles, que lo hace el programa social más grande del país, y con el que atendía a 420,491 hogares en 14 regiones del Perú.

El programa JUNTOS cuenta aún con pocos y muy recientes estudios que muestran sus resultados asociados a los temas de salud, educación y consumo. En general, estos estudios encuentran que JUNTOS ha generado una mayor asistencia y matrícula escolar, sobre todo en el caso de las niñas. El programa ha inducido también a una mayor asistencia a los centros de salud, así como un incremento en el parto institucional, sobre todo en las comunidades de la sierra. Sin embargo, aunque estos estudios proveen evidencia de resultados positivos significativos en varias de las áreas de intervención del programa, la magnitud de estos es aún reducida, y en algunos casos, todavía no se logran los efectos esperados, en particular en comparación con lo encontrado en experiencias internacionales similares. Esto indicaría que el programa no ha alcanzado su potencial.

De hecho, los estudios señalan también diversos obstáculos que podrían estar impidiendo que el programa logre sus objetivos, entre los cuales cabe destacar problemas de información (desconocimiento de condiciones por parte

de las beneficiarias), ineficaz implementación de mecanismos de verificación de cumplimiento de condiciones, dificultades en los procesos para el registro, control y pago de transferencias e inadecuada identificación de beneficiarios, entre otros. Además de estos impedimentos, los estudios señalan que las brechas en la oferta de servicios en los lugares donde JUNTOS opera son claves para explicar el bajo o nulo impacto del programa en algunas variables. Ello ocurre a pesar de que JUNTOS ha realizado importantes transferencias de recursos a los sectores con el objetivo específico de fortalecer la oferta de servicios educativos y de salud en los distritos intervenidos, cubrir brechas y enfrentar la mayor demanda por servicios asociada a las condiciones del programa.

A partir de la revisión de estos resultados internacionales y nacionales, el presente estudio busca contribuir con la literatura sobre los programas de transferencias condicionadas y de JUNTOS en particular, realizando una investigación sobre cambios en la oferta y la demanda asociadas a las condiciones del programa. Esto es importante debido a que, tal como se ha mencionado, si bien estos programas son intervenciones por el lado de la demanda, su éxito depende significativamente de la cantidad y calidad de la oferta de servicios asociada a sus condiciones.

El estudio, que se enmarca en el proyecto de Niños del Milenio, tiene como objetivo realizar una evaluación de la calidad del gasto del programa JUNTOS y de la oferta asociada a las condiciones del programa, según las percepciones de los principales receptores de los recursos del programa, sobre la base de la comparación de dos estudios de caso. Los dos distritos seleccionados forman parte de la muestra del proyecto Niños del Milenio, del cual forma parte este estudio. Uno de ellos, Vinchos (Ayacucho) está cubierto por el programa JUNTOS desde su primera fase y el otro similar en términos de pobreza y *ruralidad*, Santo Toribio (Ancash) no está aún intervenido por el programa.

Así, se parte de la información cuantitativa y cualitativa recogida principalmente a través de entrevistas y encuestas a una muestra de beneficiarias y representantes de establecimientos de salud e instituciones educativas en los dos distritos establecidos como estudios de caso. También se entrevistó a representantes del programa y otros agentes involucrados, se compararon y analizaron las percepciones acerca de los cambios en la oferta y demanda de los servicios de salud y educación asociadas a las condiciones del programa JUNTOS entre los dos distritos estudiados, buscando identificar si estos pueden ser atribuidos al programa.

Adicionalmente, el estudio aprovecha la información obtenida del trabajo de campo en el estudio de caso de Vinchos para reconocer y analizar algunos

otros efectos e inconvenientes en la implementación de JUNTOS. Los temas consultados a las madres estaban vinculados al trabajo de los promotores, así como respecto de los conocimientos de dichas mujeres sobre las condiciones, los usos de la transferencia, entre otros aspectos del programa. Entre los hallazgos más importantes del estudio están el bajo nivel de conocimiento de las beneficiarias sobre las condiciones que exige el programa, la insatisfacción de aquellas respecto a los promotores del programa, y las objeciones a estos en relación a la labor de verificación de las condiciones, incluyendo casos de arbitrariedad, desconocimiento y malos tratos. A pesar de ello, es alentador que un gran porcentaje de madres consideran que el programa no debe cambiar y califican como valiosos los aportes del programa a la educación, salud y nutrición de sus niños, antes que el monto de las transferencias.

En el estudio de casos se ha encontrado, al igual que en otros estudios de evaluaciones de resultados preliminares, que en las zonas de intervención del programa se viene generando una mayor demanda de servicios asociada a las condiciones. Así, analizando los resultados del trabajo de campo, se observa que en los años posteriores a la implementación de JUNTOS, se ha producido un aumento, aunque no muy significativo, en la asistencia de niños y madres gestantes que acuden a los EESS para sus controles CRED, vacunaciones y control y asistencia al embarazo en el distrito de Vinchos, a diferencia de lo que ocurre en el distrito de Santo Toribio. Con respecto a cambios en la demanda de servicios de educación asociada a las condiciones de JUNTOS, se encontró en las IIEE de Vinchos, una reducción de la deserción de niñas en el último año de primaria y el aumento de asistencia de alumnos durante los últimos años, contrariamente a lo sucedido en las de Santo Toribio.

Por el lado de la oferta de servicios de salud y educación, se halló que aunque se han producido mejoras, estas no parecen suficientes para acompañar los aumentos de la demanda o para solucionar las graves deficiencias de la calidad de tales servicios en las zonas más pobres del país, donde debe y efectivamente ha llegado el programa JUNTOS.

En particular, por el lado de la oferta de servicios de salud, se encontró que se han producido avances en algunos aspectos de la oferta de los servicios de salud en Vinchos, y que podrían asociarse al efecto de JUNTOS. Ello ocurre particularmente en el caso de la infraestructura y en la cantidad de personal de los EESS. Sin embargo, estas mejoras ocurren principalmente en los EESS grandes. En tanto, el número de equipos ha aumentado en ambos distritos, aunque este progreso es más notorio en el caso de los equipos para CRED y en los EESS de Vinchos.

Es importante también mencionar que el estudio encuentra que algunas de las mejoras parecen estar relacionadas a las transferencias que JUNTOS otorgó al Ministerio de Salud (este es el caso de los SERUMS y ampliaciones de infraestructura), pero otras parecen ser producto de la propia presión de demanda del programa (por ejemplo en el caso de aumentos de trabajo y de calidad de atención por parte del personal de los EESS).

Si bien los logros observados en el caso del distrito beneficiado son limitados, las madres encuestadas en su mayoría en este distrito consideran que los servicios que ofrece en general el EESS han mejorado en los últimos dos años, mientras que las de Santo Toribio perciben que la situación no ha cambiado.

A pesar de las mejoras halladas en la oferta de servicios de salud de los EESS, es importante mencionar que la mayoría de EESS afrontan aún graves carencias. Los déficit son claros en el caso de infraestructura, personal que atiende a CRED y equipos, principalmente de aquellos para la atención a gestantes, lo cual pondría en peligro los objetivos que propone el programa (disminuir la morbilidad infantil y perinatal). Subsisten además importantes problemas de carencia de personal tales como enfermeras y médicos.

Por el lado de la oferta de servicios de educación asociada a las condiciones de JUNTOS, se encontró también mejoras en los últimos años en relación a la infraestructura y equipos (carpetas/mesas, pizarras y equipos electrónicos), pero solo en algunas IIEE de Vinchos, mientras que no se observan cambios en las IIEE de Santo Toribio. Sin embargo, los progresos en las IIEE de Vinchos no han sido suficientes y faltan escuelas así como existen rezagos en el estado de conservación del equipamiento de las IIEE.

Se observa también, a partir de las percepciones de los entrevistados y de las madres encuestadas, avances en la asistencia y desempeño de los docentes. Asimismo, las IIEE de Vinchos han mejorado los mecanismos de control de asistencia de los escolares a las escuelas, que pasa por un acercamiento de los maestros a los padres en casos de niños con más de cinco días de ausencia. Dicha protocolo no lo realizan los profesores de los colegios de Santo Toribio.

Cabe mencionar que a pesar de los pequeños cambios ocurridos en la oferta educativa en Vinchos y sólo en un número reducido de escuelas, la mayoría de madres de ese distrito perciben que el servicio de las escuelas ha mejorado en los últimos años, mientras que la mayor parte de las entrevistadas del distrito no beneficiado, Santo Toribio, consideran que se ha mantenido

RECOMENDACIONES

Como punto de partida se recomienda, que a pesar de los problemas señalados, JUNTOS debe ser el programa eje de la lucha por el desarrollo humano en el Perú. Ello tendría que ser así principalmente porque:

- Existe mucha evidencia internacional de lo que se puede alcanzar con Programas de Transferencia Condicionada de Dinero (conocidos como CCT, Cash Condicional Transfer, por sus siglas en inglés).
- A diferencia de otros programas sociales existentes en el país, JUNTOS ha logrado importantes resultados positivos. Dichas conquistas, adicionalmente, se han conseguido a pesar de los serios problemas que enfrenta y de ser un programa aún joven.
- Además de proveer alivio a la pobreza en el corto plazo, JUNTOS es un programa de desarrollo humano. Es decir, que a diferencia de otros programas sociales, JUNTOS no es un programa asistencialista.
- JUNTOS requiere de un enfoque intersectorial y evidencia antiguas carencias en términos de oferta de servicios sociales básicos, así como la necesidad de cerrar brechas en las zonas más pobres y remotas del país.

Sin embargo, para que JUNTOS sea el programa eje de la lucha por el desarrollo humano del país, es necesario previamente implementar una significativa reestructuración y fortalecimiento del programa y su (posterior) expansión. Aunque existen muchas experiencias de las cuales aprender y estudios que sustentan los cambios necesarios, la implementación de las mejoras necesarias constituye un reto importante.

Fortalecimiento de la oferta de servicios asociada a las condiciones de JUNTOS

Si bien JUNTOS es un programa basado en un esquema de intervención por el lado de la demanda, su éxito depende significativamente de la cantidad y calidad de la oferta de servicios asociadas a sus condiciones. A partir de los estudios de caso se ha encontrado que el aumento de la demanda de servicios de parte de los beneficiarios de JUNTOS no ha sido acompañado de un fortalecimiento y mejora de la oferta de servicios, incluso a pesar de las transferencias realizadas a los sectores (MINEDU, MINSA y MIMDES) con dicho fin. Por ello, el principal reto es asegurar un paquete de servicios adecuado de educación, salud y nutrición. Para lograr esto se requiere, al menos:

- Medir y presupuestar las brechas de oferta en las zonas de intervención.
- Diseñar e implementar un efectivo sistema de articulación entre las instituciones involucradas para que lleguen los recursos a las zonas de intervención y se asegure la oferta mínima adecuada, además de monitorear dicho gasto. Antes de incorporar nuevos distritos y regiones beneficiarias, JUNTOS debe asegurarse que este sistema funcione correctamente.
- Resolver problemas de recursos humanos: necesidad de más personal en el caso de salud, así como de capacitación en el de educación.
- Involucrar directa y decididamente en los objetivos de JUNTOS a los Gobiernos regionales y locales, así como a las instancias descentralizadas de salud y educación, asignándoles incluso responsabilidades relacionados al cumplimiento de tales aspiraciones.

Mejoras al diseño de JUNTOS

- Se requiere estímulos diferenciados dependiendo del número de hijos e hijas, así como de acuerdo a la edad. Al momento de diseñar las condiciones e incentivos de educación se debe tomar en cuenta que las ganancias en términos de mayor matrícula y asistencia educativa se alcanzan sobre todo en los últimos grados de primaria, y más aún en secundaria y de parte de las niñas. Por ello, se requiere comenzar a evaluar la posibilidad de incluir a la secundaria como condición, e identificar las medidas correctivas para eventuales problemas de oferta.
- El nuevo diseño de JUNTOS debe incluir claros alicientes para la incorporación de recién nacidos -teniendo cuidado de no promover embarazos- e identificar una solución al actual problema del vacío de condición para las madres de niños o niñas entre 3 y 6 años de edad.
- La eventual expansión de JUNTOS al ámbito urbano pasa por la necesidad del diseño de un “JUNTOS urbano” específico. El esquema urbano debe ser completamente diferente al original en cuanto a montos y estructura de incentivos, condiciones, procesos, mecanismos de focalización, entre otros aspectos.
- Se debe evaluar los procesos de graduación de beneficiarios del programa, así como diseñar los mecanismos de articulación con programas productivos y/ con sistemas de becas para los estudiantes.

Mejoras en los procesos y sistemas de información del programa

- Reto enorme: lograr una efectiva y oportuna verificación de condiciones. El nuevo sistema de control de condiciones debe incluir sistemas de información articulados con los sectores involucrados (MINEDU, MINSA y MIMDES), de tal forma que la comprobación no sea una tarea de los promotores de JUNTOS.
- Se requiere revisar el diseño, institucionalidad del programa JUNTOS y sus sistemas operativos para establecer con claridad las condiciones y asegurar que estas sean claramente identificadas por las madres beneficiarias. Esta labor de promoción y difusión del programa sí debe ser la labor principal de promotores debidamente capacitados.
- Se debe contar con un adecuado sistema de focalización y registro de beneficiarios. Actualmente hay muy pocas filtraciones, pero el riesgo de ello será cada vez más alto conforme el programa crezca. Además al presente existe un significativo problema de subcobertura. El registro de beneficiarios debe contemplar mecanismos continuos de actualización, tanto a nivel de hogares como de recién nacidos (es decir que el registro no debe ser estático).
- Se debe diseñar e implementar un adecuado sistema de Monitoreo y Evaluación.

JUNTOS como parte de una estrategia articulada e integral

- JUNTOS debe ser parte de una estrategia de desarrollo humano integral que atienda otros componentes de la lucha por el desarrollo humano y contra la desnutrición (por ejemplo, atender los problemas de agua y saneamiento).
- Se requiere además de trabajo articulado de focalización e identificación de usuarios, así como de intervenciones de todos los programas sociales: “saber quien recibe qué y quién necesita qué”.
- Se necesita de una estrategia de política social y de lucha contra la pobreza que incorpore además del eje de desarrollo humano, los factores de oportunidades (programas productivos e infraestructura) y de red de protección social (ancianos y discapacitados): “JUNTOS no puede resolver todo”. En ese sentido, es importante tener cuidado de no caer en la tentación de introducir más condiciones ajenas al programa porque se puede perder de vista sus objetivos principales.

Referencias

- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia del programa JUNTOS (2008).
Apreciaciones del Comité de Supervisión y Transparencia Sobre la Implementación del Programa JUNTOS. Primer trimestre 2008.
- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia del programa JUNTOS (2007).
Apreciaciones del Comité de Supervisión y Transparencia Sobre la Implementación del Programa JUNTOS. Enero – Junio 2007.
- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia del programa JUNTOS (2006).
Memoria Descriptiva – Evaluativa de las Acciones de Supervisión y Vigilancia al Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres-JUNTOS.
- Cortez, Rafael y Phompiu, Paul (1999) La Entrega de Servicios de Salud en los Centros de Administración Compartida (CLAS): El Caso del Perú. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID).
- Díaz, R. y Madalengoitia, O. (2008) “Análisis de la implementación del programa JUNTOS en las regiones de Huancavelica, Andahuaylas y Huánuco”. CIES/CARE/IEP, Versión en PPT.
- Instituto Nacional de Salud. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2007). Encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales. Primera y Segunda Ronda. Lima: INS.

- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2008). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. The World Bank Policy Research Review.
- Francke, P. y Mendoza, A. Cap IX - Perú: El Programa JUNTOS. En: Cohen, E. y Franco, R, eds. (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: SEDESOL.
- Hailu, Degol y Veras Soares, Fábio, eds. "Cash Transfers – Lessons from Africa and Latin America" En: UNDP - International Poverty Centre. Poverty in Focus, N° 15.
- Handa, Sudhandsu y Davis, Benjamin (2006) The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agricultural and Development Economic Division, Working Paper No. 06-07.
- Huber, Ludwig. (2008) UNICEF/UNFPA/IEP "Programa JUNTOS: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas y el estudio de caso de seis distritos rurales del Perú", Versión en PPT.
- Jones, Nicola., Vargas, Roxana. y Villar, Eliana. (2007) "El programa JUNTOS y el bienestar de la infancia" En: *Relaciones con Condiciones: El Estado Peruano frente a su Infancia*. Proyecto Niños del Milenio, febrero, 2007
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas
- Oficina de JUNTOS del distrito de Vinchos (2008) Informe N° 006-2008-PNADMP-JUNTOS/VTH-P.S. de las actividades desarrolladas en el mes de abril, 2008. Documento no disponible.
- Pantoja, Tomás (2008) Do conditional cash transfers improve the uptake of health interventions in low and middle income countries? A support Summary of a systematic review.
- Parker, Susan, Behrman, Jere y Todd, Petra (2005) School Subsidies, Achievement and Work in Mexico.

Salazar, X. y Vargas, R. (2008) Concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa Juntos en Huancavelica, Andahuaylas y Huánuco. Versión en PPT.

Son, Hyun (2008) Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation. Asian Development Bank, ERD Policy Brief No. 51.

United Nations Childrens Fund, United Nations Population Fund e Instituto de Estudios Peruanos (2008) Estudio de percepción sobre cambios en el comportamiento de los beneficiarios del programa Juntos y sobre accesibilidad al programa. Resultados Preliminares. Versión en PPT.

Vakis, Reno y Perova, Elizaveta (2008) Evaluación de impacto no experimental del Programa JUNTOS. Resultados preliminares. Banco Mundial. Versión en PPT.